

JORGE MORELLI PANDO

LAS HIPOTECAS
TERRITORIALES
DEL PERU



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1995

LAS HIPOTECAS TERRITORIALES DEL PERU

JORGE MORELLI PANDO

**LAS HIPOTECAS
TERRITORIALES DEL PERU**

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
Fondo Editorial 1995

Primera edición, diciembre de 1995.

Cubierta: TANTUM Diseños

Las hipotecas territoriales del Perú.

Copyright © 1995 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel. Lima, Perú.
Tlfs. 462-6390, 462-2540 Anexo 220.

Derechos reservados

ISBN 84 - 8390 - 900 - 6

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Contenido

| | |
|-------------------------------------|----|
| INTRODUCCION | 13 |
| PROLOGO | 15 |
| EXPLICACION PRELIMINAR | 23 |

CAPITULO I TERRITORIO Y ESPACIOS

| | |
|---|----|
| Aproximación al Tema | 27 |
| 1. Ubicación en términos globales de América del Sur | 30 |
| 2. Ubicación del Perú en América del Sur | 32 |
| 3. Aplicación al Perú y su entorno de nociones renovadas de habitat y cooperación fronterizas | 34 |
| 4. Cuencas y Ríos de Interés Internacional para el Perú y su articulación con infraestructuras y proyectos de integración física y de fronteras | 35 |
| 5. Configuración Geográfica del Perú | 38 |
| 6. El espacio-marítimo -el espacio aéreo | 42 |
| 7. Valoración de las regiones fronterizas | 43 |

CAPITULO II

RELACIONES DEL PERU CON EL ECUADOR

| | |
|--|-----|
| 1. Evolución Registrada hasta 1992 | 49 |
| 2. Lecciones de un nuevo conflicto | 65 |
| Anexo 1: El Convenio Perú-Ecuador de 27/IX/71 | 83 |
| Anexo 2: Convergencia de las Políticas Exteriores de Ecuador y del Perú en los Foros Internacionales | 93 |
| 1. Criterios de orientación | 95 |
| 2. Foros y temas de proyección mundial | 98 |
| 3. Foros y temas de proyección continental y latinoamericana | 105 |
| 4. Foros y temas de proyección subregional | 108 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones | 114 |

CAPITULO III

PROYECCION INTERNACIONAL DE LA MEDITERRANEIDAD DE BOLIVIA

| | |
|---|-----|
| 1. Los antecedentes históricos | 123 |
| 1.1 Pactos Bolivia y Chile de 1895 (no ratificados) | 124 |
| 1.2 Tratado de 1904 (en vigencia) Bolivia - Chile | 125 |
| 1.3 Propuesta del Secretario de Estado Kellog (1927) | 125 |
| 1.4 Tratado y Protocolo de Lima (1929) | 126 |
| 1.5 Protocolo de liquidación de Obligaciones (17-III-34). Perú y Chile | 127 |
| 1.6 Negociaciones de 1950. (Chile y Bolivia) | 127 |
| 1.7 Convención de 1955 y Convenio de 1957 entre Perú y Bolivia sobre el Lago Titicaca | 128 |

| | |
|---|-----|
| 1.8 Memorandum entregado en La Paz (10.IV.61) por el Embador de Chile, Manuel Trucco | 128 |
| 1.9 La proposición Moscoso (1963) | 129 |
| 1.10 Bolivia no concurre a la Conferencia de Punta del Este (1967) | 129 |
| 1.11 Negociaciones durante las Presidencias de Frei en Chile y Luis A. Siles en Bolivia..... | 130 |
| 1.12 Negociaciones de 1969 | 130 |
| 1.13 Negociaciones de 1975 entre los regímenes de Banzer y Pinochet, ulteriormente seguidas con el de Morales Bermúdez | 131 |
| 1.14 Negociaciones 1977-78 (regímenes Banzer y Pinochet)..... | 133 |
| 1.15 Negociaciones 1984 (regímenes Siles y Pinochet) | 134 |
| 1.16 Pronunciamientos entre 1985 y 1990. | 135 |
| 1.17 Período 1991-1993 | 140 |
| 2. La infraestructura, los acuerdos y servicios de tránsito. | 143 |
| 2.1 Infraestructuras portuarias, ferroviarias y viales | 143 |
| 2.2 Volúmenes de carga, tasas portuarias, tarifas ferroviarias y otros costos de operación. | 145 |
| 3. Servidumbres internacionales en Arica distintas de las de tránsito de personas y mercaderías | 145 |
| 4. Participación de terceros países y organizaciones internacionales en el tratamiento de la mediterraneidad de Bolivia | 146 |
| 5. El aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca y la problemática de la mediterraneidad | 148 |
| 6. Las mutaciones fronterizas, incluidas las compensaciones territoriales | 149 |
| 7. Zonas francas, puertos libres y polos de desarrollo | 150 |

| | |
|--|-----|
| 8. Conclusiones | 151 |
| Anexo 1: Los Acuerdos de Ilo en el marco de las relaciones del Perú con Bolivia | 163 |
| 1. Los antecedentes | 165 |
| 2. Los acuerdo sobre zonas francas en Ilo y otros conexos. | 169 |
| 2.1 Los acuerdos suscritos el 24 de enero de 1992. | 169 |
| 2.2 Los acuerdos suscritos el 12 de diciembre de 1992. | 172 |
| 3. Aspectos centrales y concurrentes de los acuerdos de 1992. | 174 |
| 4. Interrogantes y objeciones acerca de los acuerdos de Ilo | 178 |
| 5. Prospectiva de los acuerdos de Ilo | 181 |
| Anexo 2: Las Convenciones de 1993 en el marco de las relaciones del Perú con Chile | 183 |

CAPITULO IV
LOS GASTOS MILITARES EN EL NUEVO ORDEN
INTERNACIONAL

| | |
|--|-----|
| 1. Los nuevos conceptos de seguridad | 196 |
| 2. El cuasi monopolio del poder mundial | 197 |
| 3. Prospectiva de la seguridad continental y latinoamericana | 200 |
| 4. Regionalidad y proyecciones subregionales de América del Sur | 203 |
| 5. Interrelaciones entre seguridad interna y seguridad externa | 209 |
| REFLEXION FINAL | 213 |
| APENDICE | 225 |
| BIBLIOGRAFIA | 263 |

*A los míos y a la memoria de
Don José María Pando y Don Alberto Ulloa,
Cancilleres del Perú*

Introducción

El Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), de la Pontificia Universidad Católica del Perú, continuando con su labor de difusión de investigaciones en el área internacional, se complace en ofrecer a la comunidad académica nacional y de otras latitudes, el libro del Embajador Jorge Morelli Pando “Las Hipotecas Territoriales del Perú”.

Este estudio se divide en cuatro grandes capítulos. El primero denominado “**Territorio y Espacios**”, está referido al análisis de la ubicación geopolítica de América del Sur y la ubicación concreta del Perú en dicho espacio. Se analiza así la configuración geográfica del Perú, su espacio marítimo, el espacio aéreo y su relación con las regiones fronterizas.

El segundo capítulo “**Relaciones del Perú con el Ecuador**”, aborda extensamente lo referente al tema de las relaciones bilaterales de estos países, complementando este estudio dos anexos, referidos a la convergencia de las políticas exteriores de ambos países en foros internacionales y al Convenio Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.

El tercer capítulo. “**Proyección Internacional de la Mediterraneidad de Bolivia**”, es un estudio de las relaciones bilaterales del Perú con este país y su relación con Chile, en tanto éstas se vieron afectadas por el Tratado de 1904; complementando este capítulo un anexo destinado a analizar los convenios de Ilo.

Por último, el cuarto capítulo, aborda el tema de los “**Gastos Militares en el Nuevo Orden Internacional**”, analizando los nuevos con-

ceptos de seguridad continental y latinoamericana, con especial referencia al caso peruano.

Como puede apreciarse, en esta oportunidad se aborda una temática compleja, pero de gran importancia para el Perú, debiendo destacarse que esta obra no sólo recoge la vasta experiencia del autor como miembro del servicio diplomático de nuestro país sino también el profundo conocimiento de éste respecto de las materias sobre las cuales versa el estudio.

A lo largo del trabajo puede apreciarse que estamos ante un estudio serio y minucioso, que guarda siempre el equilibrio, lo que permite tener la seguridad de su acogida entre los seguidores de esta compleja disciplina de las Relaciones Internacionales.

Lima, 29 de noviembre de 1995.

Fabián Novak
Director
Instituto de Estudios Internacionales

La política internacional se inscribe en el mundo de la geografía en cuanto constituye un conjunto de relaciones que se dan entre los Estados concebidos como espacios diferenciados y organizados. La posición y extensión del territorio, la topografía, el clima y la hidrografía del mismo son hechos que, además de contribuir a constituir la identidad geográfica del Estado, influyen en el comportamiento de éste y asumen particular importancia en las relaciones con los países vecinos. En razón de la contigüidad y en función de las señaladas características, los países limítrofes tienen objetivos encontrados de menor o mayor entidad, pues uno tiene lo que le falta al otro, se trata de tierras feraces, riquezas naturales o simplemente el deseo de ocupar una posición de valor político, estratégico o económico, como puede ser el control de una ruta o el acceso al mar o a un río navegable.

La presente obra concierne principalmente a dos aspiraciones que gravan la política exterior del Perú, las «hipotecas» a que se refería Carlos García Bedoya: la pretensión ecuatoriana a obtener un acceso soberano al Amazonas y el propósito de Bolivia de volver a poseer una salida al Pacífico.

En el capítulo denominado «Territorio y Espacios», el Embajador Morelli formula una valiosa introducción al estudio de las mencionadas aspiraciones, al analizar la influencia de la geografía en las relaciones internacionales y precisar la verdadera importancia de ella, descartando, por cierto, todo exceso «geopolítico», como podría ser el determinismo geográfico, producto de una idealización o mitificación del territorio.

Más bien, concibe «el uso de los factores físicos como instrumento de cooperación internacional» y para considerar los obstáculos y prospectivas que existen en el caso del Perú, utiliza el método de partir «de la periferia más lejana para llegar por etapas al núcleo nacional».

Una apreciación geográfico-política de la posición de América del Sur, permite al autor tratar sobre la ubicación del Perú en el Subcontinente, cuyas consecuencias positivas respecto al litoral del Pacífico Sudoriental (CPPS), a la subregión andina (Acuerdo de Cartagena) o a la Amazonía (Tratado de Cooperación Amazónica) pone de manifiesto, lo mismo que lo que aun queda por hacer en esos ámbitos y entre ellos.

Cabe efectuar algunas precisiones que fluyen de las anteriores consideraciones, mediante un ejercicio de abstracción destinado a relevar la polivalencia del concepto de espacio. Si bien el territorio del Estado es un espacio, éste, es una noción que tiene carácter funcional y admite diversas derivaciones teóricas, ora, según el contorno geográfico en que ejercen sus actividades los Estados, como las ideas de sub-región y región; ora, conforme al grado de organización que pueden asumir dichas actividades, las que pueden ir desde el ámbito bilateral, pasando por el ámbito multinacional, hasta llegar al ámbito multilateral; ora, por último, de acuerdo al carácter de las acciones estatales y así tenemos espacios políticos, económicos, comerciales, culturales, etc. En todos esos casos hay una referencia al territorio más que en cuanto realidad geográfica como marco de las actividades humanas que en él realizan y que pueden abarcar uno o más espacios estatales.

La problemática de los confines es luego materia de análisis y en éste se conjuga diversos aspectos de la seguridad con la conveniencia de «privilegiar la consideración de los espacios limítrofes como escenarios de desarrollo binacional o multinacional», dentro de una concepción de vecindad de mayores alcances que la interacción de los Estados que se produce en las zonas fronterizas y que depende de la manera en que esté organizado el espacio y de la circulación de hombres, ideas y cosas.

Vinculada con la anterior, es la importante temática concerniente al aprovechamiento de ríos y lagos internacionales y la dualidad de situaciones geográficas que plantea nuestro territorio -somos «pays d'aval» con relación al Ecuador y «pays d'amont» respecto a Bolivia- y que lleven al Perú a asumir posiciones eclécticas.

Aparte de la utilización de las aguas internacionales, si es posible a través de la instrumentación del concepto de cuenca, reviste especial trascendencia la interconexión de cuencas y redes viales y ferroviarias, a fin de lograr la vinculación del litoral con el «hinterland» de Sudamérica, dentro del propósito de realizar la integración física del Subcontinente.

Del mayor interés son las reflexiones que merecen al Embajador Morelli la configuración geográfica del territorio nacional y el reto que significan las disparidades que él presenta, particularmente entre el Norte y el Sur del Perú, para los efectos de ejecutar una política de integración nacional que redunde en la seguridad del país, entre otros efectos, y que sirva de base para su proyección internacional a través de una renovada cooperación con los países limítrofes que permita resolver los problemas que derivan de la contiguidad.

Luego de completar el anterior numeral con juiciosas consideraciones sobre los espacios marítimo y aéreo en conexión con la Convención sobre el Derecho del Mar, patrocinada la adhesión del Perú a ella, el autor remata este capítulo con una valoración del territorio, dividido en 3 grandes regiones que son referidas a los correspondientes espacios fronterizos, que contiene los fundamentos de una política de cooperación e integración en el ámbito de la vecindad que se concretaría a través de la articulación de nuestro territorio con los sistemas carreteros, ferroviarios y de navegación de países limítrofes y de la ocupación y desarrollo de los espacios vacíos, como es el caso de nuestra Amazonía.

Bajo el título de «Relaciones del Perú con el Ecuador», el Embajador Morelli examina las posibilidades de superar las consecuencias del último enfrentamiento armado entre los dos países, para lo cual considera indispensable buscar nuevas vías de entendimiento que tengan en cuenta las nuevas circunstancias en que se plantea la relación bilateral.

Señala que, en comparación con el incidente de 1981, el Ecuador «se aviene (ahora) a reconocer el Protocolo al tiempo que niega su ejecutabilidad en la zona aun no demarcada», sin proponer por su parte una alternativa de solución; lo que es una muestra más de las argucias que emplea y que dificultan un trato serio entre los dos países.

Por su parte, los Garantes se encuentran decididos en esta oportunidad a ejercer plenamente sus funciones, como lo demuestra la Declaración de Itamaraty y, mejor aun, la propia Declaración que ellos formularon para interpretar, en forma independiente, términos ambiguos de aquella, como la expresión que utilizan de «solución duradera de los impases», que no sería otra cosa que el término de la demarcación aun pendiente.

El autor estima muy conveniente el establecimiento de un «modus vivendi» para la etapa intermedia entre el término del régimen de la zona desmilitarizada y las negociaciones sobre demarcación de la frontera; estando en la esencia de dicho regimen «el acuerdo logrado en 1981 para que cada parte permanezca dentro de su propia vertiente».

Igualmente, que sería complementariamente muy valioso que los Garantes propongan también «la creación de parques nacionales en las dos vertientes»... «orientados en común a la conservación ecológica y, en esencia, al respeto y protección de las etnias que habitan en ambos lados».

Examina a continuación las pequeñas controversias referidas al sector entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago y a la zona del Lagartococha; recomendando la urgencia de resolver la primera de ellas debido a la presencia de destacamentos militares, que podría derivar en incidentes.

La solución de esas diferencias por medio del arbitraje de los Garantes crearía un ambiente propicio para solucionar el diferencio mayor sobre el tramo de 78 kms., lo que es tanto más importante por cuanto constituye la «brecha» de la que se querría valer el Ecuador para ganar acceso soberano al Marañón-Amazonas.

El Embajador Morelli analiza luego la argumentación ecuatoriana sobre el error en el Protocolo y menciona opiniones en contra del uso de dicha causal como base para pedir la nulidad o revisión de ese instrumento. Merece citarse lo que expresa la sentencia del Tribunal Arbitral en el pleito argentino-chileno sobre Laguna del Desierto, de Octubre de 1994: «Tampoco puede el Tribunal acoger el argumento de Chile según el cual la aplicación del Laudo de 1902, a la luz de conocimientos geo-

gráficos adquiridos posteriormente, equivaldría a su revisión a través de la aplicación retroactiva de hechos nuevos...»

Trata después del tema de la falsa posición, comparando la situación creada en 1981 (falso Paquisha) con la del último conflicto (falso Tiwinza), citando una declaración del Subsecretario argentino Uranga en el sentido que los Garantes no están dispuestos a reconocer «ningún lugar o colina o puesto fronterizo que sea obtenido por medio de la fuerza por Perú y Ecuador». Es de esperar que las condiciones topográficas y el minado de ciertas áreas no sea óbice para que se produzca una pulcra separación de fuerzas a uno y otro lado de la Cordillera del Cóndor, como en 1981.

A continuación, Morelli abunda en consideraciones acerca de la mejor manera de resolver el diferendo sobre el tramo de 78 kms. y la conveniencia de reactivar la iniciativa del Canciller brasileño Macedo Soares, formulada en 1958, respecto a la interpretación por los Garantes del Laudo de Dias de Aguiar.

Aquí merece destacarse del Laudo de Marzo de 1978 relativo a la delimitación de la plataforma continental entre Gran Bretaña y Francia, la siguiente frase: «La interpretación plantea la cuestión de saber lo que el Tribunal ha resuelto con fuerza obligatoria en la decisión y no la de saber lo que el Tribunal debería decidir ahora a la luz de hechos y argumentos nuevos», porque ella «no puede servir como medio para “revisar” o “anular” la decisión».

De otro lado, el artículo 9 del Protocolo tampoco da licencia para efectuar concesiones que sean significativas para el Ecuador, porque se trata de aquellas menores que las partes se pueden otorgar recíprocamente al ajustarse la línea de frontera a la realidad geográfica.

Se refiere luego al derecho de libre navegación en el Amazonas que el Perú concedió al Ecuador a través del Protocolo, al que se agrega aquel que está contemplado en el Tratado de Cooperación Amazónica; los que dicho país se ha negado a ejercer, no obstante que las facilidades portuarias previstas en el proyecto de Tratado de Comercio y Navegación y la interconexión física entre las regiones amazónicas de uno y otro país

vendrían justamente a instrumentar de manera efectiva el tan ansiado acceso al Amazonas.

Aparte de la culminación del proceso demarcatorio y de la navegación amazónica, el Jefe de Estado peruano también trató en oportunidad de su visita a Quito en Enero de 1992, sobre las medidas de fomento de la confianza, cuyo carácter restringido, en comparación con las que operan entre el Perú y Chile, el autor puso de relieve; preconizando la necesidad de acordar el establecimiento de un proceso, por lo menos entre los países de la subregión andina, para marchar por etapas a una «limitación controlada de adquisición de armas».

Por último, el Embajador Morelli se refiere a los 37 proyectos de carácter binacional propuestos por el Presidente Fujimori en la señalada ocasión; pasando revista con tal motivo al estado actual de la cooperación fronteriza: acuerdos obsoletos o que no han tenido mayor desarrollo (tránsito, ferias, salud) para no hablar del importante proyecto Puyango-Tumbes, que desde hace décadas espera su compleción.

A lo largo de su escrito, el distinguido colega y amigo es consecuente con el propósito constructivo que lo anima, aunque no se le ocultan, por cierto, las enormes dificultades que habrá que vencer para superar nuestras diferencias con el Ecuador y establecer, finalmente, una relación bilateral provechosa para ambos pueblos. Los fallidos intentos que han quedado en el camino hacia una vinculación más estrecha con dicho país nos hacen recordar, como diría un querido amigo, el mito de Sísifo, que si es aplicable a la diplomacia en general, con mayor razón lo es al caso peruano-ecuatoriano.

Es de suponer que las negociaciones sobre el tramo de 78 kms. pendiente de demarcación durarán más de la cuenta, pues el Ecuador insistirá «ad nauseam» en su falaz argumento de que el Protocolo es inejecutable en dicha zona porque no existe el «divortium aquarum» entre el Zamora y el Santiago; postura que es inseparable de su pretensión amazónica.

Entre tanto, los antecedentes históricos y los posibles desarrollos de la política interna ecuatoriana plantean la necesidad no sólo de satisfacer los requerimientos de la seguridad nacional, sino también de integrar la

región situada al Este de la Cordillera del Cóndor al resto de nuestro territorio, promover el desarrollo de las tribus selváticas que allí habitan y explotar las riquezas naturales (oro, petróleo) que podría haber en ella, aparte de las indispensables medidas de conservación ecológica.

El Capítulo III está dedicado al problema de la mediterraneidad de Bolivia y su proyección internacional, título que denota lo que distingue a esta «hipoteca» de la aspiración amazónica del Ecuador. Como es sabido, corresponde a Chile satisfacer el objetivo que persigue Bolivia, pero nuestro país está llamado a participar en una eventual solución de dicho problema sólo en el caso que ella contemple un corredor que corra por el Norte de Arica, pues a mérito del Protocolo Complementario del Tratado de Lima, nuestro vecino meridional tendría que formular al Perú la consulta pertinente, por tratarse de un territorio que ha sido peruano.

El Embajador Morelli expresa que el tratamiento de este tema está inspirado en el propósito de «reunir y ordenar todo aquello acontecido que haya sido aleccionador, con miras a la no reiteración de errores pasados y a la búsqueda de posibles fórmulas de entendimiento», más que a considerar los antecedentes con absoluto rigor historiográfico o «mayor énfasis jurídico».

Esas modestas reservas no obstan para que nos encontremos frente a un lúcido y completo análisis del correspondiente proceso, iniciado a fines del siglo pasado, y que está referido no sólo a los hechos políticos y jurídicos mediante los cuales se fueron anudando y desanudando los intereses de los tres países concernidos, dentro de los esfuerzos que desplegaron para encontrar una solución al problema, sino también a temas conexos como el aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca y el muelle para el servicio del Perú en Arica. Son también de relevar las útiles consideraciones sobre integración subregional (acuerdos y servicios de tránsito, servidumbres internacionales, zonas francas, puertos libres, entre otros instrumentos) y acerca de la participación de terceros países y organismos internacionales en la consideración de dicho asunto.

El enjundioso estudio a que vengo de referirme sumariamente tiene como «leit motiv» un espíritu constructivo orientado a posibilitar una solución a la falta de comunicación oceánica de Bolivia o, por lo menos, la concertación de formas de cooperación entre los tres países en que se

conjuguen sus intereses, bilaterales o trilaterales, en el afán de superar los obstáculos que pueden oponer las fronteras, a fin de cimentar relaciones de paz, desarrollo e integración, especialmente a través del fomento del comercio internacional bajo diversas formas. Es indudable que se puede avanzar mucho en este terreno si existe la voluntad política que permita superar el recelo y antagonismo que aun perdura entre ellos. En todo caso, cualesquier esfuerzos en sentido positivo - y los Acuerdos de Ilo son un buen ejemplo de ello-tienen como límite el «status» existente como secuela de la Guerra del Pacífico.

El autor incluye en su libro cuatro anexos: el Convenio peruano-ecuatoriano sobre las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira; Convergencias de las políticas exteriores del Perú y del Ecuador en el ámbito multilateral»; los Acuerdos de Ilo entre el Perú y Bolivia; y las Convenciones de 1993 entre el Perú y Chile; cada uno de los cuales constituye un excelente estudio de temas relevantes a las relaciones con el Ecuador y con Bolivia o a una cuestión de interés general vinculada a la seguridad.

En suma, el Embajador Morelli destila en su obra los conocimientos y experiencias que adquirió a lo largo de su fecunda trayectoria diplomática. En efecto, para no mencionar sino los cargos que ha desempeñado en América del Sur, él prestó servicios en La Paz y Santiago y fué Embajador en el Ecuador, dos veces, y en la República Argentina, ocasiones en que ha visto estimulado su permanente interés en estudiar los problemas latinoamericanos y profundizar, particularmente, en los concernientes al Perú en el ámbito de su vecindad. El libro que me ha sido grato prologar viene a enriquecer, pues la bibliografía en la materia como una indispensable fuente de consulta.

Hubert Wieland Alzamora

Explicación Preliminar

Pretende este libro lograr un esfuerzo de síntesis y de reflexión sobre asuntos del entorno sudamericano que son de prevalente interés para el Perú. Esta tarea no excluye la mención eventual de ámbitos más amplios que el subcontinental, pero está en definitiva dedicada a dos temas fronterizos: la cuestión territorial con el Ecuador y la proyección trinacional que surge de la mediterraneidad de Bolivia.

Aquellos dos temas constituyen los capítulos centrales del libro y sus respectivos anexos complementarios, y ambos capítulos están precedidos por uno de introducción geopolítica, fundamentalmente orientado a esclarecer, luego de algunas formulaciones generales, tanto el origen como la perspectiva de las dos «hipotecas» existentes al Norte y Sur del territorio nacional, de conformidad con la terminología y los conceptos empleados por el Embajador Carlos García Bedoya.

Tiene carácter complementario de los dos capítulos centrales el dedicado específicamente a los gastos militares, en tanto conciernen de preferencia al ámbito Sudamericano.

Con el título de «Reflexión Final» intenta el capítulo conclusivo demostrar que, dentro de la coyuntura presente y en base a la compleja urdimbre de estímulos y limitaciones que confronta nuestra política exterior, es posible vislumbrar, en los dos casos de mayor significación en nuestra vecindad territorial, formas viables, presumiblemente graduales y progresivas, de solución integral y permanente.

El texto menciona y eventualmente reproduce, por ser pertinentes, algunos trabajos académicos y adicionales artículos periodísticos del autor.

Jorge Morelli Pando

Territorio y Espacios

TERRITORIO Y ESPACIOS

Aproximación al Tema

El tema del rubro está centrado en la influencia de determinadas constantes territoriales y de otros espacios en la conducta internacional de los Estados, pero no supone que el carácter en sí invariable de esas constantes tenga consecuencias inmutables tanto de lugar como de tiempo.

La ciencia y la tecnología de nuestro tiempo demuestran hasta qué punto los Estados están cada vez más facultados para transformar, de consuno, adversidades y barreras naturales en canales de concertación política y económica. Esta afirmación es válida en general para las relaciones llamadas de vecindad, supuestamente empeñadas, por definición, en la convivencia pacífica y el desarrollo compartido.

Estas reflexiones no conllevan un cuestionamiento a priori de las tesis geopolíticas, pero sí tienen muy en cuenta el cambio sustancial que la contemporaneidad impone a nociones como aquellas de posición y espacio de Ratzel, superadas y adaptadas al medio latinoamericano por el concepto genérico y de dominio político del espacio a que alude Michel Foucher¹, principalmente en función de factores como los orográficos, hidrográficos, climáticos y de conformación y ubicación territoriales.

1 FOUCHER, Michel. *L' Invention des Frontiers*. Foundation pour les Etudes de Defense Nationale. París, 1986.

En cualquier caso, carentes de aceptación contemporánea las premisas de Ratzel y otras similares, puntualmente la que supone la existencia de «fronteras móviles» (moving frontiers), queda como decantación de la metodología geopolítica la necesidad de una siempre acuciosa lectura de los factores geográficos, a la luz de las evoluciones globales y regionales de la comunidad internacional.

Un ejemplo de evolución en las ideas geopolíticas es perceptible partiendo de la tesis sostenida, hace 60 años, por Mackinder: la «región eje» del mundo es ubicable en la Europa central y oriental y está rodeada de círculos concéntricos (arcos) entre los cuales resultan marginales «islas» como América y Australia.

La confrontación Este-Oeste daba la impresión de que la «región eje» aún conservaba cierta vigencia conceptual. Pero este escenario, que ha durado 45 años, fue superado en París, en 1990, mediante dos instrumentos internacionales: el Tratado sobre la Reducción de las Fuerzas Armadas Convencionales (CFE) firmado por «dos grupos de Estados» (las dos alianzas militares), juntamente con una Declaración ad hoc; y la Carta de París suscrita por los países miembros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

Aquellos instrumentos confieren un nuevo orden a un inmenso espacio atlántico-europeo que va desde toda la masa subcontinental de Estados Unidos y Canadá hasta los Urales, con lo cual «la región eje» ha sufrido no sólo un cambio de extensión sino otro cualitativo fácilmente perceptible.

De esta manera el Atlántico Norte está en proceso de configurar un mar mediterráneo, a diferencia del Pacífico Norte que sí conservaría sus características, especialmente con respecto a la relación de Estados Unidos con China y Japón, pero sin olvido de la función que ahora tiene todo el casco norpolar, tanto desde el punto de vista estratégico como de las comunicaciones aéreas.

En este nuevo orden, la marginalidad del «Sur» quedaría en principio acentuada, toda vez que dominantes núcleos de poder del hemisferio Norte quedarían configurados, inclusive en términos geopolíticos. Sin embargo, las marginalidades resultantes son de grado y naturaleza distin-

tos. En el caso de América Latina, Méjico queda contiguo a esta inmensa área de entendimientos septentrionales (al igual que Turquía al otro extremo). América Central, Panamá y el Caribe quedan en una situación aproximativa -especialmente por las comunicaciones y otros aspectos remarcables-. Consecuentemente, en el Continente sólo América del Sur queda al margen del Norte mundial, aún cuando inclusive este concepto también admite una serie de matices y excepciones, tal como puntualmente constituye la comunicación por satélite.

Estas reflexiones están referidas a un marco contemporáneo y a un futuro previsible a relativo mediano plazo, dentro del cual están insertos intereses en los niveles nacional y regional. La validez del estado de cosas no es inexorable y más bien debe estimular capacidades de eficiente respuesta.

En suma, admitida como opción válida aquella del uso de los factores físicos como instrumento de cooperación internacional, interesa en el caso concreto del Perú, puntualizar cuáles son los retos a enfrentar. Las circunstancias de la época, globales y regionales, aún nos presentan al respecto obstáculos remarcables pero también nos ofrecen prospectivas de signo inequívocamente positivo. Los siguientes capítulos pretenden conducir, por aproximaciones sucesivas, al análisis de dichos obstáculos y prospectivas.

Para llegar a dichas aproximaciones, se requiere, en el caso del Perú, la elección entre las siguientes alternativas. O bien se recurre al procedimiento clásico de partir del núcleo peruano a las fronteras y desde allí, por círculos concéntricos, a los ámbitos subregional, regional y mundial. O bien, por el contrario, se parte de la periferia más lejana para llegar por etapas al núcleo nacional.

Es clara la procedencia de la segunda opción. Sólo las potencias mayores o tal vez un conjunto sumamente homogéneo de potencias -eventualmente las de Europa Occidental- están en condiciones de evaluar políticamente los respectivos territorios como centros desde los cuales se proyecten los contornos geográficos inmediatos y mediatos. Así se explican las proyecciones que deformando la cartografía ortodoxa dan una clara visión geopolítica de las relaciones del poder en el mundo, proyecciones en su totalidad ubicadas al Norte del Trópico de Cáncer. Alejado

el Perú, dentro del contexto sudamericano, de esas latitudes, cabe con rigor realista seguir el orden de ubicaciones geopolíticas que siguen a continuación.

1. Ubicación en términos globales de América del Sur

El tratadista Staley sostuvo hace años que América como continente es un mito y que por consiguiente América Latina, con la sola excepción de México, es «ultramarina». El concepto es particularmente válido en lo que a América del Sur atañe. Contribuye a esta situación de aislamiento -el término es geográficamente aplicable- del subcontinente el hecho de que la aviación contemporánea haya hecho del Artico un espacio mediterráneo entre América y Eurasia, en tanto que la misma noción de mediterraneidad no es continentalmente aplicable al Caribe, porque el Mar Caribe no es un nexo de mayor significación entre las porciones septentrional y meridional del Continente. Su importancia estratégica ha tenido siempre motivaciones en rigor ajenas a la América del Sur, salvo en lo que concierne, desde luego, al Canal de Panamá. El interés sudamericano en el Caribe está pues circunscrito a aspectos de navegación y otras comunicaciones, sin perjuicio, como excepción, de la especial vinculación de dicha región con Venezuela y Colombia.

Por otra parte, la más cercana extensión continental a Sud América, en el Hemisferio Sur, es el Africa Subecuatorial, y frente a la costa occidental de nuestro subcontinente se encuentra, -según una acertada definición- la extensión marítima (el cuadrante sudoriental del Pacífico) más vacía del mundo. En este sentido es preciso considerar con cautela el tan avizorado futuro geopolítico del Océano Pacífico en su conjunto, Océano en donde, hasta donde lo permita un futuro cercano, subsistirán las contraposiciones Norte-Sur. La costa sudamericana se encuentra a mayor distancia de Australia que la que promedialmente separa la costa noroccidental americana del Asia. Otra y distinta es la situación de las islas Marquesas, de Australia y Nueva Zelanda, relativamente cercanas entre sí y con el Asia. Podría afirmarse que, por este y otros conceptos sociopolíticos, Australia y Nueva Zelanda constituyen, virtualmente una prolongación del Norte.

No resulta entonces del todo sorprendente que sea arduo persuadir a australianos y neozelandeses de que tienen -o deben tener- una comunidad de hábitat de correspondientes intereses con la otra orilla del Pacífico, con la de América del Sur. Es no obstante innegable, en su valor, la contiguidad en el Pacífico Sur de las zonas de aplicación respectivamente establecidas por el Tratado de Tlatelolco y el Tratado de Rarotonga, y de ambas con el sector correspondiente de la virtual zona de paz creada por el Tratado Antártico. Sin embargo, ni Tlatelolco ni Rarotonga han alcanzado aún plena vigencia en un mundo en el cual la no proliferación nuclear es una meta alcanzable pero aún distante.

Por lo que atañe a la relación entre el Nor-Pacífico de ambas márgenes y el Pacífico Sudoriental, más vale reconocer que es Sudamérica en su conjunto y no preferentemente su litoral Pacífico lo que interesa por múltiples motivos, primordialmente los económicos. Al menos, esa podría ser la percepción del Japón, tenida en cuenta, por ejemplo, la magnitud de sus intereses en el Brasil comparados con los que tiene en el Perú. Las distancias, particularmente las de navegación marítima, favorecen en tal caso al Perú pero no determinan prioridades netas.

Pero también es mencionable que América del Sur constituye la masa continental más cercana a la Antártida en razón de la saliente peninsular que emerge hacia el Norte desde ese extremo austral y forma el Pasaje de Drake, frontalmente con el Cabo de Hornos. La progresiva importancia del aprovechamiento de los recursos de la Antártida y de sus mares contiguos, los específicos problemas ecológicos involucrados y el status jurídico de la región en su conjunto es de privilegiado interés para los países sudamericanos, en grado y con títulos que no corresponde analizar en este trabajo.

Asimismo, el Canal de Panamá y, de manera adjetiva pero eventualmente primordial, el Estrecho de Magallanes y el Pasaje de Drake forman, en lo que concierne a la libertad y seguridad de la navegación, vías vitales para la intercomunicación de ambas costas de Sud América con el resto del mundo. Por otra parte, el Atlántico Sur, tal vez en razón de Malvinas (el conflicto de 1982), se presta a entendimientos multinacionales (zona de paz proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas) que aún no pueden darse en una zona con distintos aspectos de interés para las grandes potencias como es el Pacífico Sur (el carácter

aleatorio de la moratoria de las pruebas nucleares de Francia en Mururoa).

Tratándose de la antes aludida necesidad de adecuada respuesta al reto contemporáneo, y concretamente en el caso América del Sur, son de particular interés los pronunciamientos de los Generales Francisco Morales Bermúdez y Edgardo Mercado Jarrín, que auspician la concertación de entendimientos intersubcontinentales de amplia gama pero primordialmente en lo concerniente a seguridad y desarrollo, desde luego extensibles a terceros países en la medida que corresponda. En la misma dirección se han dado los conceptos e iniciativas de la denominada Comisión Sudamericana de Paz.

La «Iniciativa para las Américas» del Presidente Bush, tenida en cuenta pero no formalmente adoptada por el Presidente Clinton, demandó y aún demanda, en particular, la reacción creativa de América del Sur, por la gravitación política y el peso económico de sus países componentes y sus recursos explotables, y por la proyección internacional del narcotráfico, del terrorismo y de la creciente importancia de la conservación del medio ambiente, globalmente considerado. Ello es compatible con cualquier nuevo orden mundial -no necesariamente el planteado por el Presidente Bush-, un nuevo orden en el que el subcontinente, en razón de sus recursos y de su perseverante y extendido estado de paz, constituiría el subcontinente del Sur mejor preparado para el próximo siglo, cuando menos a la par que Australia.

2. Ubicación del Perú en América del Sur

Son notorias las variantes geohistóricas del Perú en relación a su entorno subcontinental. No obstante haber carecido de comunicaciones significativas con sociedades ajenas a la influencia andina, el Perú incaico alcanzó, en su propio ámbito, significación y extensión para constituirse ulteriormente en base principal de sustentación política y económica durante los dos primeros siglos de dominio español en América del Sur.

Sin embargo, y de acuerdo a estudios recientes, aquella base de sustentación incaica no estuvo tan sedimentada como creían algunos cro-

nistas de la conquista y lo han venido afirmando textos de historia nacional. En la excelente «Historia del Tahuantinsuyo» de María Rostworowski se demuestra «...la fragilidad de las bases sobre las cuales reposaba el Estado Inca». Alberto Flores Galino (Buscando un Inca) llega a conclusiones coincidentes. Al parecer, en la misma expansión del Imperio estaba la raíz de su fragilidad como Estado consolidado.

Y la superposición impuesta por la corona española sobre el espacio incaico tuvo razones de ser, políticas y económicas, sólo transitoriamente valederas, es decir no perseverables, lamentablemente para el Perú como entidad histórica.

La ulterior y mayor gravitación del Atlántico sudamericano y en general el preferente desarrollo periférico del subcontinente pusieron fin a la relativa primacía del Perú, no sólo en razón del vacío cuadrante oceánico a que se ha hecho mención sino, en particular, por la declinación progresiva de su condición nuclear para las comunicaciones interandinas, especialmente, con los territorios después constituidos en las repúblicas de Ecuador y Bolivia y del norte argentino. La creación de los Virreinos de Nueva Granada y de la Plata está en el centro de este proceso.

Hechas aquellas atingencias de orden histórico, es relievable su significación respecto de las desmembraciones que sufrió el Perú a raíz de la Independencia. El caso es que, no obstante esas y otras posteriores desmembraciones, el Perú mantuvo y mantiene una interesante posición central en la franja occidental sudamericana, conjugada con la proyección territorial hacia el Este que le permite compartir con el Brasil la condición de principales ribereños del Amazonas, el eje fluvial en sentido horizontal del subcontinente.

Esta posición central del Perú se repite tanto en relación a la subregión andina (sede de los órganos principales del Acuerdo de Cartagena) cuanto respecto del litoral del Pacífico sudoriental, incluida la significación del Canal de Panamá en su extremo Norte y la del Estrecho de Magallanes y el Paso de Drake en su extremo Sur.

La mayor parte de estas evidencias geopolíticas adquieren valor para el Perú tratándose de su participación en acuerdos subregionales que

comprenden las áreas mencionadas; concretamente: el Acuerdo de Cartagena de 1969 y sus instrumentos complementarios, el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) de 1978 y el ordenamiento jurídico, iniciado en 1952, de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

No obstante la evidencia que resulta de la posición central del Perú en las áreas comprendidas por dichos acuerdos multilaterales, lo cierto es que aún no existe entre ellos una interacción sostenida y capaz de generar efectos multiplicadores, especialmente aquellos de orden político de preferente significado para el Perú. Un ejemplo de ello es la aún no realizada cooperación conjunta de los cinco andinos en sus áreas amazónicas y con el Brasil, dentro del marco del TCA. Otro ejemplo de acción pendiente es el de conferir mayor atribución a la Comisión Permanente del Pacífico Sur, con la mira de mayor cooperación y, sobre todo, de seguridad marítima colectiva entre los cuatro países componentes.

3. Aplicación al Perú y su entorno de nociones renovadas de Hábitat y Cooperación Fronterizas

Tratándose de la problemática de fronteras, de la ocupación efectiva de propios territorios contiguos y su vigilancia, surge ante todo la idea de la seguridad en toda su contemporánea complejidad, sin perjuicio del concepto de defensa en relación a actos de agresión. Dentro de esta variedad de aspectos y en relación concreta a las fronteras del Perú, lo razonable es privilegiar la consideración de los espacios limítrofes como escenarios de desarrollo binacional o multinacional.

Con esta aproximación es útil tener en cuenta la actualización hecha en Francia, en oportunidad relativamente reciente, sobre los conceptos tradicionales de vecindad y buena vecindad, aplicables respectivamente a las zonas de frontera y a otras de mucho mayor profundidad territorial, inclusive de alcance nacional².

La variante conceptual está en la preocupación por diferenciar meros incidentes, de excepción en la vecindad fronteriza, de actos propia-

2. «Voisinage et bon voisinage» Iftene Pop. Pedone, 1980; «La Frontiere», Colloque de Biters.

mente de agresión, en cuanto a que la configuración, en uno y otro caso, es de naturaleza y consecuencias diametralmente opuestas. Obviamente está implícita la necesaria cooperación entre las Fuerzas Armadas, mediante las varias medidas de fomento de la confianza que deben adoptarse, especialmente a nivel limítrofe.

Por lo que atañe al más amplio alcance de la denominada «buena vecindad», las comunicaciones, las interconexiones de energía, la cooperación en materias alimentarias, de salud de comercio, transporte, etc. y más recientemente los requerimientos recíprocos en materia de equilibrio ecológico, comportan en su conjunto vínculos nunca suficientemente previstos y tareas cuya atención supera la capacidad de los órganos estatales comprometidos. Este es un reto que exige una nueva visión ante todo política y de planificación avanzada en cada nivel nacional, a fin de preparar eficientemente la cooperación limítrofe.

No cabe duda que la escasa y mal distribuida densidad poblacional de América del Sur ha contribuido a la gestación de diferendos territoriales, en tanto se ha tratado con frecuencia de espacios insuficientemente ocupados. En todo caso, con la reciente solución pacífica de controversias fronterizas (Argentina y Chile; Argentina y Brasil) y la creciente conciencia de que los contenciosos aún no resueltos en América del Sur no deben conllevar -como en el pasado- amenazas a la seguridad, queda acentuada en el continente la alternativa válida de la cooperación.

4. Cuencas y ríos de interés internacional para el Perú y su articulación con infraestructuras y proyectos de integración física y de fronteras.

Michel Foucher ha observado que en las fronteras latinoamericanas un alto porcentaje (52%) corresponde a lagos y ríos, en tanto que un 23.7% a altas cumbres y divisorias de aguas, y la proporción restante a geodésicas y otro tipo de convenciones. Sean o no sean exactas estas proporciones, parece cierta su aplicación aproximada a las fronteras peruanas, en especial por la trascendencia de los límites basados en aguas internacionales no marítimas.

Trátase de ríos contiguos o sucesivos o de lagos internacionales, lo que contemporaneamente interesa al Perú es su revelamiento en profundidad, inclusive de las cuencas a las que pertenecen y en la medida en cada caso admisible. Esta clara valoración preferencial de las aguas que circundan o penetran nuestras fronteras no excluye, desde luego, la importancia de otros sectores de frontera también arcifinios, como es el de las altas cumbres (Cordillera del Cóndor, por ejemplo).

Esos y otros criterios antes mencionados permiten atribuir valor renovado -por su privilegiado potencial de aprovechamiento- a las cuencas fluviales y lacustres. En el caso peruano se trata de una visión no sólo ampliada sino en conjunto de las cuencas de nuestro entorno territorial. Una visión que permita posiciones tan definidas como la de advertir que, en tanto el territorio peruano es casi totalmente de curso inferior en relación a los ríos procedentes del Ecuador, lo es, por el contrario, de curso superior, tratándose de la cuenca del Titicaca que compartimos con Bolivia.

Aquella dualidad de situaciones geográficas se acrecienta en complejidad con otros factores diferenciados de similar interés para el Perú, como los observables entre las cuencas fluviales con vertiente al Pacífico y la amazónica. De todo ello surge una natural inclinación del Perú hacia posiciones eclécticas en cuanto al aprovechamiento de aguas internacionales no marítimas, asunto que aún sigue siendo objeto de diferencias de percepción entre los Estados, por lo general proclives a defender las posiciones que más favorecen a sus respectivas ubicaciones geográficas.

El eclecticismo de la posición peruana se aviene en la dimensión internacional con corrientes de opinión doctrinaria, así como con la jurisprudencia, en tanto ellas sostienen la legitimidad del uso racional, conjugado con el aprovechamiento equitativo, de las aguas internacionales, considerado caso por caso y sin desmedro sustantivo de las soberanías nacionales.

El criterio precedente es extensivo a las cuencas de interés internacional, contemporaneamente objeto de atención especial en tanto sus factores físicos componentes se prestan a formas de avanzada cooperación no previstas anteladamente por los Estados. De ahí las llamadas normas de Helsinki, recomendadas en 1966 por la Academia de Derecho Interna-

cional. Sin embargo, la mayoría de los Estados consultados por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas no son favorables a la adopción, por ahora, de compromisos de mayor alcance entre ribereños de cuencas, que usualmente son de una condición menos vinculante que la acordada entre ribereños de cursos fluviales o de lagos internacionales.

La cautela en el tratamiento de las cuencas internacionales es visible en el caso de la amazónica, conforme puede apreciarse en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), en cuyo marco es posible, con flexibilidad y sin mengua de las soberanías nacionales, amparar una amplia gama de formas de cooperación tanto multilateral como entre pares de países.

Dentro de aquellos varios aspectos de cooperación son mencionables, de preferencia, tanto la preservación del medio ambiente (a la luz de lo previsto desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 y en la más reciente de Río, y en el propio TCA) cuanto la navegación fluvial.

En otro caso de cuencas de interés para el Perú, la del Titicaca, es preciso distinguir el carácter de las aguas del Lago, que es formalmente condominial, de la distinta índole de sus ríos tributarios y de su canal natural de desembalse, el Desaguadero; todos ellos «sucesivos» y sometidos en sus cursos a distintas jurisdicciones nacionales.

Es sobrentendida pero necesariamente mencionable la interconexión entre las cuencas (sus ríos, canales y lagos) y las redes viales y ferroviarias. Ello, en el campo de la cooperación subregional, se refleja en el sistema andino de carreteras, que en el futuro podría encontrar complementarios puntos de contacto con las modalidades de integración física de la amazonía a la cual pertenecen los cinco países miembros.

En el mismo sentido, el ex Presidente Belaunde, juntamente con auspiciar la interconexión de cuencas sudamericanas, manifestó en alguna ocasión que la selva alta -la del Grupo Andino- ofrece una forma de gran anfiteatro que cuenta con recursos inexistentes en las alledañas regiones brasileñas, esto es, recursos energéticos, mineros y agropecuarios.

Mención especial amerita, por otra parte, el previsto entroncamiento ferroviario, en Bolivia, de los respectivos sistemas del Sur del

Brasil y de la Argentina. Ello tiene obvio interés para el Perú en tanto el escenario del entroncamiento es el Altiplano, con la implicación consiguiente del Lago Titicaca y la infraestructura de comunicación para el tránsito de mercaderías hacia y desde puertos peruanos. En este sentido son avanzados los entendimientos Perú-Bolivia-Argentina.

Sin perjuicio de su consideración en párrafos siguientes, es asimismo mencionable el caso de nuestra sección de frontera viva con el Ecuador, en tanto vincula el mencionado factor de cuencas (las de vertiente hacia el Pacífico y su especificidad) con la interconexión vial y muy marcadamente con la integración fronteriza. Otras e igualmente remarcadas modalidades relieves también la influencia de las cuencas en las otras dos fronteras vivas (con Bolivia y Chile).

La importancia de las integraciones fronterizas para el Perú, como para otros miembros del Grupo Andino, promueve la mención de los esfuerzos en ese sentido empeñados por la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, esfuerzos que pueden ser de dimensión apreciable pero que no llegan a satisfacer las carencias generadas por la falta de un interés prioritario de la subregión tanto en la propia integración fronteriza como en la integración física.

5. Configuración Geográfica del Perú

Puede observarse fácilmente que la posición del Perú no es verticalmente Norte-Sur sino, más bien, se proyecta diagonalmente del noroeste al Sudeste. Ello es manifiesto en el caso de la costa, cuya inclinación en un grado virtualmente constante termina en la frontera con Chile, cuyo litoral sí es, en rigor, Norte-Sur. Aquella tendencia diagonal se extiende obviamente al nivel nacional si se tienen en cuenta las distintas latitudes en que se encuentran, respectivamente, las secciones norte y sur del territorio.

La inclinación del litoral en los términos aludidos es trascendente en la medida en que, de ser definitiva la identificación de nuestras dos fronteras marítimas con el paralelo correspondiente a Boca Capones (Ecuador) y la línea de Concordia (Chile), el resultado para el Perú sería el de beneficiar con una extensión marítima poco considerable al Ecu-

dor y de facilitar a Chile, en cambio, áreas extensas de aguas que llegan hasta pocas millas del Puerto de Ilo, hecho significativo desde el punto de vista de zonas de pesca.

Otro aspecto derivado de la inclinación de nuestro litoral está relacionado con la Antártida -al menos en apariencia-, en tanto se proyecta en una forma que entusiasma a los defensores, en el caso peruano, de la teoría de la defrontación. Sin embargo, nuestra originaria adhesión y presente condición de parte consultiva del Tratado Antártico supedita al Perú a la justificada racionalidad de ese instrumento.

Simplemente a título ilustrativo es recordable el hecho de que la inclinación del litoral coloca al Callao más o menos a la misma distancia que Valparaíso respecto de la isla de Pascua. El Perú republicano no hizo en su tiempo efectivos los títulos coloniales que, a su modo, hizo suyos Chile republicano, con sentido y visión marítimos.

La conformación geográfica del Perú hace pensar esquemáticamente en un exágono que encierra dos grandes porciones, una septentrional, la más extensa, de forma trapezoidal y una meridional muy grosso modo a la manera de una pirámide invertida. Es decir, un «exágono» no sólo más abstracto que real sino carente del enmarcamiento cohesivo de territorios como el de Francia, en tanto la división en las dos grandes porciones en referencia se debe a un angostamiento divisorio que da lugar a una franja central de articulación territorial.

Las diferencias entre Norte y Sur peruanos, sólo parcialmente superadas por la angosta pero indispensable franja central de articulación, son obviamente interactuantes con la orientación longitudinal de las tres regiones naturales, cuyas conocidas implicancias no es del caso poner de relieve.

Son pues múltiples y acentuadas las disparidades emergentes de nuestra conformación territorial. Sus consecuencias han dejado huella no sólo en la historia nacional sino en las relaciones de vecindad del Perú. Pero también demuestra la historia que la ecuación de Toynbee, el reto y su respuesta, se dio cabal, aunque breve en su extensión ampliada, en el Perú incaico, con las secuelas coloniales a que se ha hecho alusión, en su etapa final precursoras de adversidades republicanas, desde luego

superables en el tiempo actual mediante una perfeccionable integración nacional.

Tan sólo una referencia histórica adicional es invocable para mejor ilustrar la parte conclusiva de esta exposición: la formación en 1836 de dos Estados Peruanos (norte y sur), federados entre sí y con Bolivia, que indujo a Jorge Basadre a sostener lúcidamente que si bien el plan máximo de Santa Cruz fue el de la confederación tripartita, su plan mínimo fue de la fusión del Sur-Perú con Bolivia.³

Sería simplista ó, a lo más, parcialmente cierto afirmar que eminentes peruanos se unieron a fuerzas chilenas para destruir la Confederación y así conjurar el peligro de la escisión territorial. Es útil tener en cuenta otros enfoques, como el del internacionalista chileno don Ernesto Barros Jarpa, quien hace algunos años afirmó, con dura lucidez, que Yungay fue la primera batalla de la Guerra del Pacífico.

La disquisición anterior tan sólo subraya hasta qué punto en el pasado lejano las diferencias Norte Sur en el Perú generaron graves frustraciones -notoriamente la opción tres veces intentada de una confederación con Bolivia- como corolario de una mancomunidad geohistórica que no ha llegado a plasmarse políticamente.

Lo útil y valedero es vislumbrar hasta qué grado subsisten y son superables aquellos problemas Norte-Sur y otros concomitantes, con la mira que se transformen irreversiblemente en acicates de nuestras políticas de buena vecindad. Para ello sí siguen siendo válidas las percepciones Nor-Perú y Sur-Perú.

El sector Nor-Perú comprende, en su sección de frontera occidental, las cuencas, derivadas al Pacífico, del Puyango-Tumbes y del Catamayo-Chira.

La primera de estas cuencas tiene como marco la próspera Provincia de «El Oro» y la llamada «saliente» que constituye el antiguo departamento de Tumbes. Las condiciones de aquel territorio ecuatoriano, y

3. BASADRE, Jorge. Chile, Perú y Bolivia Independientes. Salvat Editores, Barcelona.

las diferentes del citado espacio peruano, han determinado un mayor número de nuevas hectáreas en comparación atribuidas para irrigación en el Ecuador, conforme lo acordado en un proyecto de alto valor binacional, que comprende linealmente un embalse en «El Oro» y otro en la misma línea de frontera.

Lo contrario ocurre, por compensación, con la cuenca Catamayo-Chira, un sistema que se origina en la Provincia de Loja, basado en una conformación geológica, la del famoso «nudo», que dificulta el uso por el Ecuador y hace más aprovechable para el Perú el caudal hídrico resultante (embalse de Poechos; proyecto, en parte realizado, del Chira Piura).

Las características, unas veces comunes y otras diferenciadas de ambas cuencas han sido debidamente tenidas en cuenta en el Tratado suscrito por las dos partes en setiembre de 1971.

El Sector Nor-Perú tiene, en su vertiente oriental, el eje transversal del Amazonas, cuyos formadores en el Perú están orientados longitudinalmente, con especial interés en el caso de los septentrionales, vis a vis del Ecuador, y del río Yavarí cuyo valor limítrofe es extraordinario en lo tocante al Brasil.

El Abra de Porculla -la más profunda de los andes peruanos- es el canal natural de la vía Olmos-Marañón y del oleoducto procedente del oriente. La capacidad de penetración hacia el Este de la costa Norte es, en términos comparativos con la del Sur, notoriamente más extensa, complementada por su mayor dotación de valles y recursos hídricos. A ello se añade la existencia de más numerosos y mejores puertos naturales en la costa.

La estrechez en profundidad, la carencia de valles y puertos suficientes de la costa Sur guardan relación con las grandes y fraccionadas alturas de su hinterland y las correspondientes profundidades de la plataforma continental adyacente. En cambio, y por contraste con la sola restringida frontera viva que tenemos en nuestro extremo septentrional, la sección meridional del Perú, que orográficamente y hacia el Sur deriva en la meseta altiplánica y su centro, el Lago Titicaca, tiene una extensa frontera viva con Bolivia. Aún más, la problemática de nuestras lindes con Bolivia es más trascendente por cuanto Bolivia, en su condición me-

diterránea, requiere y goza del libre tránsito. Concordantemente con este último aspecto, sumado a factores históricos y sus consecuencias contemporáneas en la relación Perú-chilena, el Perú tiene en la frontera Tacna-Arica una problemática de la mayor importancia, desde luego muy superior a la gravitación de la frontera viva generada en esa zona.

De muy distinta naturaleza -entre otras razones por no tratarse de fronteras vivas- es el sector fronterizo de nuestro territorio sudoriental (Madre de Dios) en relación al Acre brasileño y a las regiones Beni y Pando de Bolivia. Cuentan la falta de comunicaciones, la imperfecta y casi no viable hasta ahora navegación fluvial y la limitación de recursos que nos ha colocado frente al Brasil en una situación inferior a nuestra ubicación en el Amazonas y el Yavarí. Este estado de cosas puede variar con los planes de conexión vial con el Brasil.

En relación a toda la región Sur Perú y su proyección internacional, tiene notable trascendencia la prevista habilitación de la carretera Ilo-La Paz, en el amplio contexto de los acuerdos suscritos en 1992 entre el Perú y Bolivia.⁴

6. El Espacio Marítimo - El Espacio Aéreo

Algunas consideraciones marítimas, inclusive de alcance oceánico, han sido hechas en esta exposición, siempre tangencialmente al motivo central de interés que esta materia comporta para el Perú, esto es, nuestra jurisdicción marítima. Desde luego, el tema, por su complejidad, no es objeto de un tratamiento sistemático, a la manera de un capítulo complementario de los relativos a otros aspectos territoriales.

Los trabajos de CEPEI y en particular la dedicación al tema de Eduardo Ferrero, así como los aportes valiosos de los Embajadores Bákula y Arias Schreiber, me liberan de un esfuerzo de síntesis de las tesis en esencia coincidentes que ellos sostienen sobre nuestra soberanía marítima y sus alcances, concretamente a propósito del Mar Territorial,

4. Ver como apéndice de esta publicación el texto de la monografía «Los Acuerdos de Ilo en el marco de las relaciones del Perú con Bolivia». Jorge Morelli Pando. «Análisis Internacional»; Enero 1994.

de la Zona Económica Exclusiva, de la Plataforma Submarina y de los Fondos Marinos, con arreglo al nuevo Derecho del Mar.

Es precisamente con relación a la Convención sobre el derecho del Mar que gira esta problemática, habida cuenta que el Perú aún no adhiere a ese instrumento que durante diez años contribuyó a elaborar.

Dos períodos democráticos de gobierno y un tercero por concluir vienen sucediéndose en el Perú sin que exista empeño de los poderes públicos por procurar un entendimiento que ahora, con los cambios introducidos por la Constitución de 1993, es más fácil lograr para sumarnos a un instrumento que no solo salvaguarda sino incrementa nuestra soberanía y promueve nuestros intereses actuales y venideros. Aún antes de avizorarse su vigencia, la Convención del Derecho del Mar fue base para la formación de normas consuetudinarias en la materia. Habiendo sido perfeccionada esa vigencia, el tiempo apremia para que el Perú al fin adopte la posición correcta.

Similar actitud es aplicable en lo relativo a los espacios aéreos, cuya versión en lo que al uso pacífico del llamado espacio exterior tiene hoy en día creciente interés para grupos de países como el andino. El uso del espacio exterior como patrimonio de la humanidad es un criterio que crece en la medida que se incrementa la conciencia, en los foros internacionales de la necesidad impostergable del uso concertado de ese ámbito.

7. Valoración de las Regiones Fronterizas

La mejor manera de formular conclusiones sobre lo hasta ahora expuesto es hacer una síntesis de la valoración de nuestro territorio, desde el punto de vista de sus espacios fronterizos, comprendidos como están en tres grandes regiones proyectadas de Norte a Sur.

1) NOR-PERU

a) Sector de cuencas binacionales con vertiente al Pacífico. Integración ya concertada de las provincias ecuatorianas de El Oro y Loja en la Región Grau (Tumbes-Piura). Su importancia socioeconómica en función de acuerdos en ejecución o pendientes de ejecución, principalmente los

de irrigación sustentados en ríos de curso inferior para el Perú, (Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira).

b) Sector de ceja de montaña amazónica con miras a la integración de la Provincia de Zamora-Chinchipe con el departamento de Cajamarca, principalmente a través de la prolongación de la Marginal de la Selva entre Zumba (Ecuador) y San Ignacio (Perú). Esta unión haría factible la comunicación carretera desde Loja y Zamora hasta la troncal Olmos-Marañón, cuyo mejoramiento y terminación hará posible el acceso a un punto navegable de ese río (Sarameriza). Avizorable servidumbre de tránsito en favor del Ecuador.

c) Sector amazónico de ríos navegables. La carretera Mendez-Morona en el Ecuador y su acceso a la navegación amazónica. La navegación del Napo en el Ecuador, hasta y desde el Amazonas, conjugada con la carretera Quito-Coca y el paralelo oleoducto Lago Agrio-Litoral. Proyecto de menor interés comparado con el del Napo, pero de potencial cooperación el de Ecuador, Colombia, Perú y Brasil en el río Putumayo, condicionada a que el Perú vialmente o alternativamente por canales logre comunicación física entre el Napo y el Putumayo, cuya desembocadura al Amazonas pertenece a Colombia.

Importancia de ambos ríos y del Amazonas en el proyecto de reglamentación de navegación fluvial en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).

Cooperación Amazónica del Perú con Colombia y Brasil.

Importancia del Yavarí en relación a nuestra frontera con el Brasil.

Futuro incremento de la navegación fluvial entre Iquitos y Manaos.

2) PERU CENTRAL

Sector de frontera terrestre con la problemática de una costosa vinculación de la red vial brasilera con nuestra carretera central. Colonización peruana en la zona limítrofe.

El gas de Camisea y su implicancia internacional.

3) SUR PERU

a) Sector con la problemática de la concurrencia y cooperación entre Acre brasileño, Pando y Beni bolivianos y Madre de Dios en el Perú, teniendo en cuenta yacimientos auríferos en el Perú. El valioso entronque vial con el Brasil: Ilo-Moquegua-Juliaca-Puerto Maldonado-Iñapari-Río Branco. Utilización del puerto fluvial ofrecido por Bolivia (Puerto Suárez) como acceso a la Hidrovía Paraguay-Paraná, con destino al puerto de Palmira, Uruguay.

b) Sector altiplánico de la frontera con Bolivia y su unidad territorial y étnica características, juntamente con la problemática del condominio de las aguas del Titicaca y los proyectos binacionales en marcha. Entroncamiento preferentemente ferroviario con Bolivia y por extensión con la Argentina.

c) Sector de frontera con Chile. Trascendencia geohistórica y económica del FF.CC. Arica-La Paz. Las servidumbres internacionales vigentes entre Chile y el Perú y de Chile en favor de Bolivia en lo que concierne a Arica. Cláusulas pendientes de ejecución del Tratado de 1929. Arica, territorio de tránsito hacia y desde Bolivia y otros países sudamericanos. Posición y futuro de Tacna respecto de esa compleja situación de comercio internacional. Proyección de Ilo y sus comunicaciones.

4) La jurisdicción marítima y nuestra postergada adhesión a la Convención del Mar. La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y su posible papel en la formación de una zona de paz en el Pacífico Sudoriental. La comunicación aérea en función de las 200 millas de jurisdicción marítima. La llamada política de «cielos abiertos».

5) El espacio. El proyectado satélite andino; la órbita geoestacionaria; el espacio ultraterrestre como patrimonio común de la humanidad.

II

*Relaciones del Perú
con el Ecuador*

RELACIONES DEL PERU CON EL ECUADOR

1. Evolución registrada hasta 1992

El diferendo limítrofe ha condicionado el curso de las relaciones peruano-ecuatorianas, al punto que ha constituido y aún sigue constituyendo una constante de amplio y profundo signo negativo, contraria a mandatos históricos, culturales y socioeconómicos que no es necesario pormenorizar.

Aquella constante limítrofe explica en gran medida el carácter pendular, inestable, eventualmente impredecible, de nuestra vinculación con el Ecuador. Ello guarda relación con la falta de perseverancia en el desarrollo de planes y programas concertados por ambos países tanto a nivel bilateral como multilateral. Una falta de perseverancia agravada por la tendencia subregional y también regional a la enunciación de grandes designios que no han de tener viabilidad.

En lo que atañe a la relación bilateral, es grave comprobar que han transcurrido más de veinte años desde la firma del tratado de las dos cuencas binacionales, sin que aun se haya acordado la ejecución de su principal proyecto, el de la magnitud del Puyango-Tumbes.

La Declaración de Galápagos, adoptada hace más de tres años por los presidentes andinos, es un ejemplo de falta de continuidad en lo que atañe al ámbito multilateral. Concretamente, si el Perú y el Ecuador hubiesen adoptado y perfeccionado, bilateralmente, las medidas de fomento de la confianza enunciadas en la Declaración de Galápagos, seguramente

no se habría dado el reciente incidente situado en un pequeño sector (demarcado) de la frontera.¹

Sin perjuicio de lo dicho, existen en los dos países signos positivos que tienden a ser perdurables y auspiciosos en el contexto de su vinculación.

En lo que al Ecuador respecta, cuenta la convicción, generalizada en todos los niveles de su opinión pública, de que penetraciones territoriales como aquella llamada «Falsa Paquisha» no tienen sentido alguno. Y algo más trascendente: la pragmática y creciente inclinación de los ecuatorianos a aceptar (para ciertos sectores condicionalmente) la vigencia del Protocolo de Río. Es en este sentido anacrónica la persistencia de algunos partidos políticos del Ecuador, por móviles conocidos, dispuestos a renovar aquello de la nulidad del pacto de 1942.

Por lo que atañe al Perú, el signo positivo se encuentra en la difundida percepción que ahora existe -antes era ambigua, cuando menos imprecisa- de la condición amazónica del Ecuador, en tanto esté sujeta a los términos del artículo 6º del Protocolo de Río y a las cláusulas perfectamente concordantes del Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en 1978 por todos los países de la Cuenca.

Ahora bien, supuesto un balance actualizado de constantes negativas y signos promisorios, ¿cómo conducir el diferendo territorial hacia una solución pacífica y mutuamente satisfactoria?. Desechable por absurda y frustrante aquella dicotomía de «hay problema versus no hay problema», es indispensable e inaplazable determinar en qué consta el problema.

Para el Perú, es sencillo: falta la demarcación de 78 Kms. (entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre) en la Cordillera del Cóndor. Adicionalmente existen dos divergencias de mucho menor cuantía: la protocolizada en 1948, entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago, y la correspondiente a Lagartococha, en el extremo septentrional de la frontera.

1 . La referencia es a una situación dada en 1992, a propósito de la línea limítrofe entre los hitos contiguos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago.

Para el Ecuador, el asunto de definir el problema territorial es muy arduo. Entre las varias y distintas tesis sostenidas en ese país durante decenios, la más extrema, la de la nulidad, aparece intermitente, casi siempre promovida por el Congreso Nacional. Esto ha venido sucediendo no obstante haberse desistido su propio autor, Velasco Ibarra, en 1970, cuando propuso una «transacción honrosa», que implica en la práctica el retorno a una tesis anterior, la de la inejecutabilidad del Protocolo en la Cordillera del Cóndor.

Fallidos en su momento los intentos del Presidente Hurtado por superar la situación descrita a través de un acuerdo de dimensión nacional - de alguna modalidad de consenso en materia territorial-, es interesante observar que, en la actualidad, la diversidad de tesis es hábilmente aprovechada por el gobierno ecuatoriano para presentar fórmulas de solución aparentemente viables y que no comportan confirmación expresa pero tampoco denegación de ninguna de aquellas tesis. Prueba de ello es el planteamiento al Perú de un arbitraje papal. En el mismo sentido puede interpretarse el pedido ecuatoriano de los buenos oficios de Bolivia, Colombia y Venezuela.

En el caso del arbitraje, Ecuador no propone -como es exigible- la materia sobre la cual debe versar el fallo. En el de los buenos oficios, su maniobra es meramente política y no conlleva desistimiento del procedimiento que pretende seguir ante la Santa Sede. En ambos casos, el objetivo es el de marginar el Protocolo de Río de Janeiro sin llegar a excluirlo. Con estas tácticas, Ecuador quiere demostrar ante terceros, incluidos los Garantes, una disposición supuestamente negociadora sobre bases que de antemano se saben absolutamente inaceptables para el Perú.

La tesis ecuatoriana de la inejecutabilidad no es unívoca; sus variantes van desde la «inejecutabilidad total» del Protocolo de Río hasta la versión más restringida de Velasco Ibarra, que acepta la vigencia del Protocolo a condición de que se aproveche la «inejecutabilidad» del sector no demarcado en la Cordillera del Cóndor para hacer viable el acceso soberano del Ecuador al sistema Marañón-Amazonas, sin perjuicio de alguna otra concesión peruana. Por razones prácticas, esta última variante sirve de premisa para el análisis que sigue, dentro de la hipótesis válida de que esa podría ser actualmente la aspiración ecuatoriana, tal vez su aspiración inicialmente máxima en eventuales negociaciones con el Perú.

De cualquier manera, persiste la rebeldía ecuatoriana a terminar la demarcación de un gran sector de la Cordillera del Cóndor, por cierto comprensivo pero bastante más extenso que el de 78 Kms. a que hace referencia la posición peruana. Pero no es tanta la importancia, por así decir, linealmente medida del sector no demarcado (el 5% de toda la frontera), cuanto la pretensión ecuatoriana de que existe un vacío territorial en razón de no darse, supuestamente, la divisoria de aguas Zamora-Santiago a que se refieren el Protocolo de Río y el Fallo de Días de Aguiar.

Es más, en 1951, la tesis de la inejecutabilidad fue aducida por el Ecuador de manera conjunta con una declaración oficial sobre sus «derechos» a una salida soberana al Marañón. En otras palabras, el supuesto error geográfico tendría efectos, según el Ecuador, que no podrían ser salvables -por dar un ejemplo- con una divisoria de aguas Zamora-Cenepa, sino con un alcance geográfico totalmente desproporcionado e infundado: nada menos que el acceso soberano al Sistema Marañón-Amazonas.

Esto último es de suma importancia porque explica cabalmente la negativa peruana a que, primero por iniciativa del Ecuador y posteriormente por ofrecimiento de los Garantes, se procediese a un levantamiento del área donde previos trabajos aerofotográficos habrían revelado el error en que supuestamente incurrió el Protocolo.

Consecuentemente, desde un punto de vista predominantemente jurídico, el Perú no pudo ignorar que el Ecuador motivó, por decisión unilateral, la suspensión de los trabajos demarcatorios, dejando formalmente constancia de que, a su juicio, los hitos colocados (en la Cordillera del Cóndor) habían sido indebidamente erigidos y carecían de valor jurídico.

En suma, el planteamiento de la inejecutabilidad ha sido, y puede seguir siendo para el Ecuador, inseparable de su pretensión a un acceso soberano al Marañón; o sea un extremo que de manera alguna contempló la voluntad concurrente de las Partes al suscribir el Protocolo de Río de Janeiro. Por lo tanto, en el fondo, no se trata de un planteamiento de inejecutabilidad sino de revisión de ese instrumento, cuando menos en lo que se refiere a la mayor parte del sector de la Cordillera del Cóndor.

Aquí vienen muy a colación las notas similares y simultáneas de los Garantes, fechadas el 7 de diciembre de 1960, que no se limitan a es-

tablecer que el Protocolo es válido y debe ser cumplido. También a la letra dicen:

«Sólo la voluntad concordante de ambas Partes podrá modificar sus estipulaciones (las de un tratado de límites) o dar competencia a un tribunal internacional para que conozca de las cuestiones que el mismo pueda suscitar».

Añaden las mismas notas que el Protocolo de Río ha sido «firmado y ratificado por Ecuador y Perú, y ya aplicado en su casi totalidad mediante actos prácticos de demarcación a los cuales las propias Partes atribuyeron el carácter de definitivo».

En consecuencia, el pronunciamiento de los Garantes dejó definitivamente en claro que:

- 1.- Es inadmisibile «per se» cualquier planteamiento ecuatoriano orientado unilateralmente a invalidar o en su caso revisar el Protocolo;
- 2.- Queda implícitamente avalada la tesis peruana de los tan sólo 78 kms. por demarcar en la Cordillera del Cóndor, una divergencia mayor a la cual se suman otras dos diferentes de mucho menor importancia; y
- 3.- Carecen de fundamento los documentos y mapas ecuatorianos que se refieren a «hitos indebidamente erigidos» (en la Cordillera del Cóndor).

Ahora bien, ¿qué ha ocurrido en la práctica durante los años transcurridos desde las notas de los Garantes?. La rebeldía ecuatoriana, como se ha visto, ha persistido a través de sus diversas versiones recurrentes. No es indispensable abundar en que ello conlleva, en principio, serios riesgos. Ello es de un valor entendido. Sin embargo, los signos positivos antes aludidos -aquellos emergentes de los hechos más recientes en la relación bilateral- facilitan la formulación de una premisa de amplio espectro y de obvia actualidad: la realidad binacional, cada vez más inmersa en la realidad regional y hasta mundial, tiende a disipar radicalmente el riesgo de conflicto armado que ha venido conllevando el diferendo territorial.

Por otra parte, el Derecho Internacional, en su estado de evolución, ofrece muy escasas y nada operativas posibilidades para conminar, con-

cretamente para actuar coercitivamente -legítimamente desde luego- en el caso de incumplimiento de pactos internacionales, incluidos los de límites. La responsabilidad de los Estados está tipificada en la materia, pero la consiguiente praxis (el caso de la frontera Irak-Kuwait es uno fuera de contexto sistemático) está aún lejos de ser alcanzada.

Las consecuencias reales de lo que acaba de señalarse, sumadas a otros factores concurrentes, motiva la siguiente afirmación: todo aquello que pudieron decir los Garantes -imprudentemente requeridos por el Ecuador- lo dijeron el 7 de diciembre de 1960, y, a menos que vuelvan a ser similarmente instados por ese país, será extremadamente difícil que estén los cuatro de acuerdo (es indispensable su unanimidad) en pronunciarse de manera más rotunda o aún en los mismos términos que en las notas de hace treintitrés años.

El carácter de las facultades conferidas a los Garantes viene a concordar con la afirmación precedente, a la luz de los artículos 5° y 7° del Protocolo de Río. La función atribuida es de «curso» a las dos Partes, es decir una función deliberadamente restringida al tiempo que flexiblemente adaptable, caso por caso, a lo que las Partes decidan. Así por ejemplo, la fórmula Aranha, aceptada formalmente por Perú y Ecuador, configuró un arbitraje y fue completado por otro de igual alcance jurídico, el Fallo de Días de Aguiar. En otras palabras, el recurso de arbitraje puede ser eventualmente inducido pero de manera alguna impuesto por los Garantes «motu proprio» o a solicitud de sólo una de las Partes.

¿Cuáles son entonces las facultades que de oficio o a solicitud de una de las Partes ejercen los Garantes? Según consta en un documento no clasificado del Departamento de Estado, uno de sus asesores legales ha afirmado que, en aplicación de los artículos 5° y 7° del Protocolo, cabe la interposición de buenos oficios (a la manera de los recursos ofrecidos, valgan el ejemplo, el 15 de setiembre de 1991) o cuando más, el uso del recurso de mediación entre los que contemplan la participación de terceros en la solución pacífica de controversias.

Así pues queda muy claro -como afirmó el doctor Alberto Ulloa Sotomayor en discurso del 29 de enero de 1967- que la naturaleza de la garantía conjunta de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos no comporta alianza o compromiso de coacción jurídica o material para la ejecu-

ción del Protocolo; sólo el derecho y el deber de asistir a las Partes que son las que deben resolver sus dificultades.

Con estos antecedentes, ¿puede el Perú exigir a los Garantes que a su vez éstos conminen perentoriamente al Ecuador a que acceda a la continuación y término de los pendientes trabajos demarcatorios? . Tal cosa se ajustaría, aparentemente, a nuestro interés pero no a la normativa ni a la realidad. Lo que sí puede hacer el Perú es atender el reto que encierran las recientes propuestas del Ecuador con una contrapropuesta jurídicamente perfecta y políticamente posible, a la vista del espíritu y de las líneas generales del Protocolo de Río de Janeiro.

La contrapropuesta peruana podría estar centrada en ciertas iniciativas informalmente promovidas en 1958 por el Canciller del Brasil Macedo Soares, con miras a facilitar la interpretación -oficiosamente a cargo del General brasileño Bandeira Coello- del Fallo de Días de Aguiar. Lamentablemente el procedimiento no llegó a configurarse por renuencia del Ecuador.

Con la mira de reanudar el intento fallido de 1958, las Partes podrían acordar -tal vez inducidas por los Garantes- un procedimiento de interpretación del Fallo Días de Aguiar, uno estrictamente ceñido a la verificación, en el texto de sus «conclusiones» y en otros concordantes, del criterio adoptado por el árbitro en lo que hace al sector de frontera entre la Quebrada de San Francisco y la confluencia del Yaupi con el Santiago.

Los primeros pasos para ese procedimiento podrían ser tan informales como en 1958; es decir, no condicionados a la previa convocatoria de la Comisión Mixta de límites, pero con la activa participación de los Garantes, previa expresa conformidad de las Partes, para que, como se repite, interpreten el Fallo de Días de Aguiar.

Aparte de la conveniencia política y jurídica del concurso de los Garantes, cuenta una norma reconocida por la jurisprudencia y la doctrina internacionales: la que somete las interpretaciones de sentencias y laudos arbitrales a las mismas instancias que los dictaron. En el caso del Fallo de Días de Aguiar, el fallecimiento del árbitro simplemente motiva su reemplazo por quienes lo designaron.

Otra norma jurídica igualmente invocable es la que somete el procedimiento de interpretación a uno de la misma naturaleza de la sentencia o laudo de que se trate, a fin que la interpretación tenga el mismo efecto vinculante que el instrumento principal. Es obvio entonces que para interpretar el Fallo de Días de Aguiar se requiere de un arbitraje, uno de carácter tan solo complementario.

Como premisa, todo arbitraje supone la previa determinación de la materia sobre la cual ha de versar. En su caso, la interpretación del Fallo de Días de Aguiar no supliría vacíos ni resolvería incógnitas, menos aún significaría la revisión de su texto. Como está ya expresado, se trataría de verificar, de confirmar el pronunciamiento del árbitro, particularmente el criterio transparente expresado en la primera de las «conclusiones»:

«(Que) la intención clara del Protocolo es la de llevar la frontera del río San Francisco a la confluencia del Yaupi con el Santiago por la línea más directa y fácilmente reconocible».

Fluye el criterio del árbitro que la línea más directa y fácilmente reconocible entre aquellos dos puntos es una necesariamente arcifinea, obviamente la Cordillera del Cóndor, tal como lo sostiene la posición peruana. En consecuencia, surge implícito y es concordante el carácter meramente referencial, aproximativo, con que el Protocolo de Río de Janeiro se refirió a la divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago.

Aún en el supuesto de haberse incurrido en error en el señalamiento de esa divisoria, aún en la hipótesis de no existir tal divisoria, prevalece el criterio antes dicho, y no procede por tanto someterse a los Garantes o llevar a ninguna otra instancia la determinación de si hubo o no error geográfico o cuáles podían ser, en su caso, las consecuencias jurídicas. Es más, tanto la jurisprudencia como la doctrina son sumamente restrictivas en cuanto a que los errores geográficos conlleven nulidad o inaplicabilidad de tratados de límites. Sin embargo, esta certidumbre favorecería tan solo en apariencia la posición peruana, en el supuesto de adoptarse un procedimiento como el auspiciado por el Ecuador, por cuanto sometería la cuestión limítrofe a dilatadas y complejas derivaciones, con detrimento en definitiva para los dos países.

Debiera ser secuela lógica de las fundamentaciones precedentes la voluntad coincidente de las dos Partes de poner término a la demarcación

aún pendiente en un sector comprendido dentro del más extenso entre la Quebrada de San Francisco y el Yaupi-Santiago, con sujeción a los términos del Fallo de Días de Aguiar, y, para efectos operativos, la aplicación del artículo 9° del Protocolo, según el cual las Partes, con la colaboración de los Garantes, podrán otorgarse las concesiones recíprocas que consideren convenientes para ajustar la frontera a la realidad geográfica.

Queda así señalada la naturaleza y la posible solución del problema limítrofe en su aspecto primordial, el correspondiente al sector de los 78 Kilómetros en la Cordillera del Cóndor. A los otros dos referentes a que se ha hecho mención corresponde la suerte de lo principal, o sea la de ser incorporados al procedimiento de interpretación del Fallo de Días de Aguiar.

Sin embargo, por prioridad de tiempo -no de sustancia-convendría dar inicio al procedimiento de interpretación con la consideración de la divergencia registrada en 1948² a propósito de la línea de frontera a determinar entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago. La divergencia en sí no es importante -configura unos 30 Kms. cuadrados- pero el área a la que está referida ha sido objeto de cuasi incidentes entre destacamentos de los dos países. Además, se trata del área en donde hay que determinar los alcances de los últimos contrafuertes que, según la argumentación peruana, determinan la línea fronteriza y en su extremo el punto desde el cual habrá de trazarse una línea recta hasta el hito Yaupi-Santiago. Según la tesis ecuatoriana, dicho hito debe unirse directamente al Cusumaza-Bumbuiza.

La cuestión de Lagartococha es de naturaleza y ubicación geográfica totalmente ajenas a las dos referidas a la Cordillera del Cóndor, y su tratamiento no parece ser en ningún aspecto de similar importancia o urgencia.

Todo lo hasta ahora sostenido en esta exposición versa sobre el problema territorial con el Ecuador, puesta de manifiesto su índole con-

2. Esta divergencia es, obviamente, posterior al Fallo de Días de Aguiar. Merece ser igualmente objeto de un pronunciamiento arbitral vinculado al que corresponda en el caso de la controversia de los 78 kms.

tenciosa. Pero el problema no debe ser sólo resuelto mediante la ejecución conjunta de los ya citados dispositivos del Protocolo de Río. También, muy en particular, mediante su artículo 6°, cuyo cumplimiento cabal no constituye parte del problema sino la mejor forma de superarlo.

Precisamente ha sido «el problema» el obstáculo principal para la concertación y puesta en práctica del Tratado de Comercio previsto en el artículo 6°, un tratado destinado a «facilitar la navegación libre y gratuita», a favor del Ecuador, del Amazonas y sus afluentes septentrionales (bajo soberanía peruana). Es evidente que el propio artículo 6° confirió el derecho de navegación sin condicionar en rigor su ejercicio al futuro tratado. Sin embargo, corresponderá al futuro tratado ser, por analogía, lo que la reglamentación a una ley, un complemento indispensable.

Es significativo que, durante 50 años, la carencia de dicho instrumento complementario haya impedido que el Ecuador ejerza el más valioso de los derechos amazónicos que le confiere el Protocolo, tal como lo acordaron sus Partes y lo entendieron sus Garantes.

El Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 contempla, en lo que concierne a sus Partes, amplio derecho de libre navegación fluvial en la cuenca, y sus dispositivos fueron de tal manera negociados que, en el caso del Ecuador y el Perú, pueden ellos ser aplicados sin afectar, ni siquiera implícitamente, la vigencia de sus pactos bilaterales, concretamente del Protocolo de Río. Pero el proceso de cooperación amazónica es en su conjunto lento, y es de fecha reciente la elaboración de un Proyecto de Reglamento de Navegación Fluvial, sobre cuyas virtudes o carencias no se conoce aún ningún pronunciamiento del Gobierno peruano.

Lo cierto es que, aún antes de ser negociado el Tratado de Comercio y Navegación, Ecuador y Perú podrían hacer uso efectivo de la reglamentación fluvial en el marco de la cooperación amazónica, un marco en el cual las dos Partes aún no conciertan un solo acuerdo bilateral, a diferencia de los que ambas han suscrito con otras de la cuenca.

Aún más, y en adición al ejercicio de sus derechos de navegación fluvial, el Ecuador podría recibir del Perú facilidades conexas como las de las zonas francas o puertos libres, facilidades que el Perú recurrentemente ha ofrecido al Ecuador durante los últimos decenios. Se trataría

de concesiones en principio similares a las que el Perú ha otorgado a Bolivia, referidas en particular al Puerto de Ilo.

En concreto, y a diferencia del Putumayo, que no ofrece posibilidades de aprovechamiento a corto plazo, el Napo por sus características y por su eficiente conexión con la red vial ecuatoriana, sería el eje fluvial mayormente aprovechable en la selva baja.

La configuración propia de la selva alta sería la conexión entre los respectivos sectores de la Carretera Marginal, mediante la habilitación de una vía (unos 30 kilómetros) entre la localidad ecuatoriana de Zumba, en Zamora Chinchipe, y la peruana de San Ignacio, en Cajamarca. Ambos puntos están de una u otra manera conectados con las respectivas redes viales, y, al efecto, el interés está que en San Ignacio está unido con el eje transversal Olmos-Marañón que, siguiendo desde la costa el Paso de Porculla, debe llegar hasta un puerto navegable del Marañón. Aquí también se haría un parangón posible y deseable con las facilidades de tránsito que el Perú otorga a Bolivia a través de sus puertos y vías de comunicación.

A manera de complemento de esta exposición, es útil tratar brevemente los aspectos conexos que en la relación bilateral deben ser tenidos en cuenta, con la mira integral de poner fin, de la manera y en el tiempo que fueren necesarios, a la demarcación territorial, y de desarrollar progresivamente la cooperación conducente al ejercicio efectivo por el Ecuador de su condición amazónica, por estar geográficamente ubicado dentro de la Cuenca.

Es entendido que la integración fronteriza debe ser reestructurada, una vez examinadas las causas de insatisfactorio cumplimiento de los acuerdos bilaterales en la materia, llámese de tránsito de personas y vehículos, de comercio, de ferias, de salud, etc. Hará falta su extensión temática (telecomunicaciones, interconexión eléctrica), también su extensión geográfica (incorporación de Zamora Chinchipe y la región Nororiental del Marañón a la zona de integración, ya establecida, de El Oro y Loja y de la región Grau).

También es entendido que es capítulo aparte y preferencial de la integración fronteriza el antes aludido proyecto Puyango-Tumbes, cuya eje-

cución por una parte sirve de equilibrio y complemento al actual régimen de uso de aguas de la cuenca de Catamayo-Chira, y, por otra parte, aseguraría el mejoramiento y acrecentamiento hasta de 100,000 hectáreas en conjunto, creándose así una red de intereses compartidos y un marco de desarrollo indispensable en la virtualmente única zona de frontera viva entre los dos países. Problemas de posible falta de rendimiento económico (dos embalses en vez de uno más técnicamente viable) deberían ser resueltos a la luz de prioridades en todo caso más políticas que económicas.

En cuanto a la adopción de medidas de fomento de la confianza, es evidente que, par y paso con las de carácter civil -como las que se desprenden de la integración fronteriza-, tiene especial importancia en la relación bilateral las de carácter militar, aquellas que, como está dicho, ya fueron diseñadas en el Grupo Andino. La adopción de estas medidas es parte, desde luego, de un acrecentado acercamiento entre las Fuerzas Armadas de los países, al más alto nivel posible, ciertamente no sólo para evitar incidentes, o resolverlos en su caso, sino para fines de cooperación más amplia y que implique coordinación con las autoridades civiles. Sería el caso de acciones mancomunadas de seguridad y desarrollo en costa, sierra y selva, así como en los espacios marítimos y aéreos.

En todo ese contexto es manifiesto el alcance sólo episódico del incidente o cuasi incidente a propósito de la presencia de fuerzas militares de los países en la zona materia de controversias entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago. Sin embargo, a veces hay que atender lo urgente aunque no sea lo más importante. En el caso de la referencia es apremiante la concertación de medidas de fomento de la confianza aplicables a una zona que sería informal y transitoriamente establecida, sin necesidad de «acuerdo de caballeros», y sin la urgencia de reponer un hito, al parecer destruido, en el entendimiento de que no es su materialidad lo que más importa sino el título jurídico que fluye de su acta de aprobación por la Comisión Mixta de Límites.

Hasta aquí reproducida, con sólo algunas enmiendas, la exposición hecha en un foro organizado por la Universidad Católica del Perú³. Pro-

3 . Jorge Morelli Pando, panelista en el I Ciclo de Relaciones Perú y Ecuador. IRA, IDEI, Universidad Católica del Perú. Lima, 22 de noviembre de 1991.

cede añadir la relación y glosa de ulteriores y trascendentes acontecimientos ocurridos en la relación peruano-ecuatoriana.

La visita oficial cumplida en Quito, a comienzos de enero de 1992, por el Presidente Fujimori fue la primera al Ecuador de un Jefe de Estado peruano. La visita ha excedido su sola calificación de excepcional en una relación bilateral de 170 años. Ha iniciado una modalidad de diálogo directo, sin limitaciones ni ataduras a prejuicios tradicionales, y está configurando una nueva y positiva forma de conllevar y considerar el diferendo. Todo ello hizo posible, tres semanas después de la visita, recordar sobriamente, en ambas capitales, el cincuentenario del Protocolo de Río de Janeiro.

La visita al Ecuador configuró previamente un severo reto: cómo dar, en esa oportunidad, adecuada respuesta a la iniciativa ecuatoriana de someter el diferendo territorial al arbitraje del Papa; hubo que elegir entre tres posibles opciones:

-La negativa pura y simple al arbitraje propuesto, en tanto sería éste excluyente del procedimiento de solución de controversias previsto por el Protocolo de Río, y hasta implícitamente denegatorio de la vigencia de ese instrumento. Este planteamiento hubiese implicado el fracaso de la visita.

-El requerimiento al Ecuador de la determinación, en principio indispensable, de la materia sobre la cual debería versar el arbitraje. Tal exigencia hubiese significado el reconocimiento por el Perú de la aplicabilidad del procedimiento de arbitraje.

-La formulación de una contrapropuesta capaz de superar la tradicional posición peruana -jurídicamente impecable pero, con el tiempo, políticamente erosionada- de no aceptar otra solución que la convocatoria por las partes de la Comisión Mixta de Límites, a fin de reanudar y llevar a cabo hasta su término los trabajos demarcatorios. Esta fue la opción acertadamente escogida por el Presidente Fujimori durante su visita al Ecuador.

La contrapropuesta peruana ha tenido la virtud de hacer compatible la ortodoxia de la posición nacional -la del pleno cumplimiento del Pro-

toloco y sus instrumentos complementarios-con la sugestión innovadora y sagazmente política de auspiciar la designación, por la Santa Sede, de un perito que tendría la facultad de «opinar» tanto sobre la demarcación faltante en un sector de 78 Kms. ubicado en la Cordillera del Cóndor cuanto sobre la pendiente determinación de la línea fronteriza entre dos hitos contiguos y perfeccionados (Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago). La participación del perito tendría que ser concurrente con la convocatoria de la Comisión Mixta y la participación de los Garantes en la eventualidad de no concordar las Partes sobre lo que opine el perito del Vaticano.

El segundo punto de la contrapropuesta peruana, estrechamente complementario del primero, está referido a los derechos de navegación que asisten al Ecuador en virtud del artículo 6° del Protocolo de Río. Estos derechos no ejercidos ni en rigor invocados por el Ecuador, en función de su inveterada rebeldía, fueron acordados con la mira expresa de ser objeto de un futuro Tratado de Comercio y Navegación concerniente a los afluentes septentrionales del Amazonas y al correspondiente sector del mismo río.

Resulta paradójicamente positivo que la renuencia ecuatoriana a ejercer aquellos derechos pueda servir de acicate a los dos países para orientarse a un entendimiento fronterizo integral en el contexto de su renovada relación bilateral. Tómesese nota al respecto que el Gobierno de Lima, en el punto segundo de su contrapropuesta, ofrece al de Quito concesiones en materia de zonas francas en el sector fluvial amazónico que pertenece al Perú. Este ofrecimiento, en repetidas ocasiones planteado tentativamente por el Perú, ahora se revela más estructurado, en todo caso más específico, que en el artículo 6° en mención. En ese sentido, y aunque se trate de escenarios diferentes, no puede negarse cierto grado de comparación entre aquel ofrecimiento al Ecuador y la naturaleza de los acuerdos suscritos por Perú y Bolivia en cuanto a concesiones no soberanas en el puerto de Ilo. También presentan alguna compatibilidad, aunque muy diferenciada sustentación, los derechos que asisten al Perú en Arica, en virtud del Tratado de 1929. Estos y otros precedentes pueden ser en su momento invocables, pero será difícil invocar otro instrumento más aprovechable por los dos países que el Tratado de Cooperación Amazónica, por las consideraciones hechas en párrafos precedentes.

Habida cuenta de la interdependencia entre los dos primeros puntos de la contrapropuesta peruana, es imperativo establecer si es factible y aconsejable que este vinculante paralelismo llegue a ser de un riguroso par y paso operativo. No es conveniente condicionar de manera sincrónica el desarrollo de ambos parámetros. Acarrearía su entramamiento recíproco. Entre otras razones, porque la pendiente demarcación, específicamente la de los 78 Kms., requerirá de un desenvolvimiento temporal más prolongado, en principio, que el de la cooperación en materia de navegación fluvial y afines, cuyas primeras etapas pueden ser cumplidas en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica.

No ha de ser fácil la tarea de salvaguardar el vínculo que debe primar entre aquellos parámetros de demarcación en la Cordillera del Cóndor y de cooperación amazónica. Podría aplicarse, tal vez, la técnica empleada en las llamadas Medidas de Fomento de la Confianza, una técnica mediante la cual los avances gradualmente logrados están supuestos a promover, en virtud de su ejercicio efectivo, otros de mayor significación dentro de una dinámica progresiva y perseverante.

Las Medidas de Fomento de la Confianza, antes mencionadas para hacer un ejercicio de analogía, son precisamente las que en todo su significado técnico son invocadas en el punto tercero de la propuesta peruana, en el acertado entendimiento de que su aplicación, particularmente a través de la concertación entre las respectivas fuerzas armadas, es un requisito imprescindible para la consolidación del estado de paz existente y el fortalecimiento de la cooperación bilateral. Estas medidas de confianza, justificadamente insertas en la contrapropuesta peruana, tienen, sin embargo, connotación muy propia y como tales pueden ser aplicables independientemente de los otros puntos del mismo planteamiento.

Los 37 proyectos específicos a que se contrae el cuarto y último punto de la contrapropuesta del Perú son en su mayoría preexistentes y, sumados a los recién formulados, ofrecen una prospectiva cabalmente integrada de cooperación, con un énfasis manifiesto en la vecindad fronteriza.

Es a la luz de todo lo anterior que debe examinarse la presencia del Presidente Fujimori en la Transmisión del Mando realizada en Quito el 10 de agosto de 1992. Cuenta, en primer lugar, la capacidad del Ecuador

de mantener, con la nueva Administración de Durán Ballén, la trascendente disposición al diálogo iniciada por el Presidente Rodrigo Borja. Sería un error limitar esta disposición a la supuesta -en todo caso infecunda por sí misma- comprobación y complacencia de haber reconocido el Perú que existe «el problema». Aquella apreciación puede ser rebatida por el Perú aduciendo que el problema está circunscrito a la demarcación pendiente.

Bajo la misma luz debe evaluarse el mensaje inaugural del Presidente Durán Ballén, puntualmente sus referencias orientadas tanto a la «aspiración» (término cuidadosamente empleado) ecuatoriana a un acceso soberano al Amazonas, cuanto a los cuatro «países amigos» (los Garantes del Protocolo).

La «aspiración» en referencia es una especie de póliza de supervivencia para los Gobernantes ecuatorianos. Y una manera, también, de no negar la validez del Protocolo de Río sin llegar a acatarlo en su integridad. Es un planteamiento que sigue suscitando incertidumbres e incógnitas. En todo caso, una seria dificultad para ese país; no para el Perú. Por una incontrovertible razón: el acceso soberano al Amazonas sólo sería posible mediante la revisión del Protocolo de Río, lo cual evidentemente requeriría la voluntad concurrente de las dos Partes.

En cuanto a los «países amigos», no es del caso suponer que la mención hecha a ellos en el mensaje de Durán Ballén tenga los alcances de la impugnación que de los cuatro Garantes hizo el Ecuador hace doce años, con motivo del episodio de Paquisha. Por el contrario, esta mención habría sido hecha, con calculada imprecisión, por el nuevo Presidente para insinuar que su país no seguiría desconociendo el Protocolo de Río. Sea dicho de paso que esa sutil referencia a los Garantes -que desde luego es compatible con la proposición del arbitraje- fue objeto, horas después de formulada, de una muy desatinada atingencia del Presidente argentino, a cuyo juicio es conducente la participación papal en la solución del diferendo peruano-ecuatoriano.

Finalmente, es importante advertir que la propuesta ecuatoriana y la contrapropuesta peruana guardan entre sí una tal distancia que no parece provechoso especular, al menos por ahora, sobre soluciones intermedias. Tal vez la solución pueda darse, sin prisas pero sin pausas, no a través

del intercambio de planteamientos jurídicos tipificados -como el actual del arbitraje versus peritaje- sino de conversaciones estrictamente reservadas en las cuales, con las miras a resolver las cuestiones de fondo, puedan las Partes negociar directamente y de común acuerdo salvar las divergencias que resulten emergentes, mediante la intervención tanto de los Garantes como, eventualmente, del perito de la Santa Sede, previa anuencia de los Garantes. Con esta modalidad, y en el supuesto de lograse consenso de las Partes, sería posible, a posteriori, concertar el perfeccionamiento jurídico de lo actuado.

Durán Ballén ha prometido visitar Lima el primer semestre de 1993. En el interín será menester que los peruanos arreglemos los asuntos internos para estar en condiciones de reiniciar provechosamente el diálogo con el Ecuador. De cualquier modo, el arreglo no ha de ser a corto plazo, pero el nuevo espíritu de convivencia hará posible seguir cuando menos dentro del clima de «amistoso desacuerdo» al que en su momento aludió el Presidente Borja.

2. Lecciones de un Nuevo Conflicto con el Ecuador ⁴

El presente artículo no está llamado a ser una continuación meramente cronológica del que, con el título «Relaciones del Perú con el Ecuador», fue publicado hace dos años por la Revista Peruana de «Derecho Internacional».⁵ Se trata en el presente de señalar hasta qué punto es grave, aun cuando superable, la quiebra determinada en la relación de ambos países por el conflicto armado ocurrido dentro de un sector no demarcado de la frontera, en el curso de enero y febrero de 1995.

Una lógica simplista sería la de tratar de salvar las consecuencias inmediatas del incidente -el mayor desde el conflicto de 1941- y retornar a la inédita situación de diálogo a que dió lugar la primera visita del Pre-

4 Artículo publicado en la Revista de la Academia Diplomática del Perú.- Nº 39. Enero-Marzo 1995.

5 Artículo publicado en la Revista Peruana de Derecho Internacional, Nº 97-100, 1992. Tomo XLI, Enero 1989 - Diciembre de 1992 - Jorge Morelli Pando .

sidente Fujimori al Ecuador. Aquella en la que el Perú contrapuso el peritaje papal al arbitraje planteado por Borja.

Aquel retorno al punto de partida de hace tres años no tiene sentido por la simple razón que lo entonces tan sólo enunciado no tuvo ni podría tener seguimiento. No hubo ni existe posibilidad alguna de conciliar un arbitraje ajeno a los Garantes del Protocolo de Río con un mero peritaje propuesto por el Perú. Y, a decir verdad, quedó condicionada a la aceptación del peritaje la oferta del Perú de otorgar en su sistema fluvial amazónico zonas francas, vale decir, concesiones más avanzadas que las previstas en el artículo seis del Protocolo de Rio de Janeiro.

Aquella dificultad de conciliar posiciones extremas ha llegado, con el presente conflicto, a ser una hipótesis negada. En consecuencia, otras vías serán las que conduzcan a una superación definitiva del diferendo con el Ecuador, ciertamente sólo después de cumplido el largo proceso a transcurrir entre las actuales etapas de pacificación y la restauración del diálogo tantas veces interrumpido entre los dos países.

Ha sido dicho y repetido en el Perú que es facultad y obligación de los Garantes no sólo confirmar, como en 1960, la validez del Protocolo sino hacerlo cumplir por el Ecuador, hasta el término de la demarcación. Pero ni existe genéricamente tal facultad u obligación de los Garantes en la letra o el espíritu del Protocolo, ni ellos disponen de asidero jurídico para en concreto imponer coercitivamente al Ecuador el cumplimiento de sus obligaciones con el Perú. Esta es la realidad que surge de la evolución contemporánea del Derecho Internacional.

Puede contar, y en los hechos cuenta, la influencia -presión si se quiere así calificarla- que los Garantes -notariamente los Estados Unidos- estén dispuestos a ejercer sobre el Ecuador, a fin de que ponga término a su ya mencionado juego ambiguo de acatar nuevamente la vigencia del Protocolo y de seguir contradictoriamente insistiendo en su inejecutabilidad respecto de la zona aún no demarcada.

De cualquier manera, ahora es expresa, según los textos a continuación citados, la voluntad de los Garantes de emplear plenamente funciones que de una manera deliberada fueron restringidamente ejercidas durante el conflicto de 1981, en tanto sólo fueron dedicadas al restableci-

miento de la paz. Es cierto que por entonces la rebeldía del Ecuador no era, como ahora, encubierta o parcial, sino extrema, al punto de tan sólo aceptar como de países amigos la participación de los observadores de los Garantes en los procedimientos de pacificación a que se alude.

En efecto, aquellas circunstancias llevaron en 1981 a un entendimiento «sui generis» si se permite tal licencia para calificar los términos y el procedimiento llevado a cabo por las partes para cesar las hostilidades y el retiro de sus tropas. Fueron documentos elevados simultánea pero separadamente por Perú y Ecuador a los Garantes para registrar su voluntad de permanecer en sus respectivas vertientes de la Cordillera del Cóndor. En la práctica, ello significó para el Perú quedar donde siempre estuvo y para el Ecuador regresar a puntos cuyas coordenadas se encuentran en su propia vertiente, la occidental. Los Garantes, al tomar nota de lo actuado, de alguna manera convalidaron la situación posesoria que existía antes del incidente.

Puestas en evidencia la falta de sindéresis política y la carencia de rigor jurídico con el que Ecuador se aviene a reconocer el Protocolo al tiempo que niega su ejecutabilidad en la zona aún no demarcada, los Garantes tendrán en su momento la ocasión de señalar tan inaceptables contradicciones. Por lo pronto, en los hechos, ellos ya han tenido la oportunidad de volver a desempeñar, después de decenios, sus plenas atribuciones. Así lo prueba la Declaración que los cuatro países suscribieron, simultáneamente con la Declaración de Itamaraty, documento que pudo en principio haber sido el único en tanto fue firmado tanto por los representantes de las dos partes como por los propios Garantes.

La razón de aquella dualidad de pronunciamientos puede hallarse en la necesidad para los Garantes de interpretar, con plena independencia, cierta terminología de la Declaración de Itamaraty alusiva a la cuestión de fondo, cuya deliberada ambigüedad -consecuencia de arduas negociaciones- puede conducir en lo sucesivo a su inaplicabilidad si tan sólo queda librada a la interpretación de los dos partes.

Concretamente, la Declaración de Itamaraty en su punto seis, acuerda el inicio de conversaciones bilaterales «para encontrar una **solución a los impases subsistentes**». Esta es en apariencia una manera insatisfactoriamente ambigua de referirse a la cuestión de fondo, que es la de-

marcación faltante. Sólo en apariencia porque ese punto seis es concordante con el punto dos de la Declaración de los Garantes, que atribuye «especial importancia» a la decisión del Perú y Ecuador de «... iniciar a través de conversaciones bilaterales, el camino que conduzca a la **solución duradera de los impases** que subsisten entre los dos países». Quedará, pues, al arbitrio de los Garantes, independientemente de las partes, interpretar que la «solución duradera» no es otra que el término de la demarcación aún pendiente.

Para mayor abundamiento, el mismo documento de los Garantes, en su punto 4, invita a las partes a «iniciar, en el más breve plazo posible, el proceso conducente a concretar las conversaciones bilaterales».

También es de trascendencia el punto tres de la misma Declaración de los Garantes, los cuales, junto con mencionar -muy oportunamente por cierto- «las responsabilidades que asumieron» en función del Protocolo, reiteran su compromiso de prestar a las partes», **siempre que ellas lo soliciten**», su concurso y cooperación con miras a alcanzar la referida «solución duradera de los impases».

En suma, la invocación y práctica de las facultades de los Garantes se observan en conjunto en las declaraciones por ellos suscritas en febrero de 1995, desde el día catorce en que tomaron nota del cese del fuego convenido desde ese día por las partes. Siguió las dos de Itamaraty, ambas del día 17 y, finalmente, la Declaración de Montevideo del día 28, en la cual, al instar el inmediato cumplimiento del cese del fuego, los cuatro países «reiteran su compromiso de seguir cumpliendo las obligaciones que para ellos emanan del Protocolo de Río de Janeiro».

En cuanto a expresiones singularmente hechas por voceros oficiales de los Garantes, cuentan en especial las recientes del enviado del Departamento de Estado, Luigi Einaudi, formuladas tanto en Quito como en Lima, para enfatizar que las partes y los Garantes tienen que «...ajustarse totalmente al Protocolo de Río de Janeiro». Un mensaje que por obvios motivos está preferentemente dirigido a poner término a distorsiones y otras maniobras del Ecuador.

Aún cuando igualmente singular, es por otra parte cabalmente representativa de lo que piensan los Garantes sobre sus atribuciones la de-

claración hecha recientemente por un alto funcionario de la Cancillería Argentina, el Embajador Juan José Uranga: «Como garantes no somos arbitros, no tenemos imperio sobre las partes para decirles como negociar...Nuestra intervención es posible en la medida que las partes lo permitan». ⁶

Con los antecedentes hasta aquí señalados no queda en todo caso duda alguna que tanto las partes como los países garantes entienden que los procesos de pacificación en marcha deberán ser seguidos, a su término, por esfuerzos orientados a la solución definitiva del diferendo territorial.

Ahora bien, es impensable que la próxima etapa de la pacificación (la zona de desmilitarización que ha de estructurarse inmediatamente después de la concentración de tropas en los puntos convenidos) pueda ser de inmediato seguida por las previstas negociaciones de fondo entre las partes, en la medida en que Ecuador persista formalmente en sus pretensiones de acceso soberano al Amazonas.

La sola presentación formal de tal pretensión llevaría «ipso facto» al fracaso de conversaciones bilaterales, aún en el supuesto de contarse con el activo auspicio de los Garantes. La hipótesis contraria de un sorpresivo avenimiento del gobierno del Ecuador a abandonar o relegar su aspiración máxima lo llevaría a confrontar el repudio popular y a su enfrentamiento con el estamento castrense.

Con tan previsible escenario, es de responsabilidad de las partes y también de los Garantes prever, desde ahora, una etapa intermedia entre el ya referido término del régimen de la zona desmilitarizada y el inicio de los tratos demarcatorios, habida cuenta de la virtual imposibilidad de llevarlos a cabo «dentro del más breve plazo».

Correspondería entonces a los Garantes no limitarse, como está previsto, a someter a las partes la extensión y términos de la zona desmilitarizada sino, adicionalmente, la tarea más trascendente de sugerirles un ré-

6 El Comercio, 25 de marzo de 1995.

gimen transitorio, una suerte de «modus vivendi» que comprenda el sector aún no demarcado de la Cordillera del Cóndor.

Quedaría claramente entendido que los extremos de dicho sector serían los correspondientes a los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre y que tanto dicha extensión como la naturaleza del «modus vivendi» no reconocerían precedente alguno a las especificaciones determinadas por la Declaración de Itamaraty para el cese del fuego, ni a las que después correspondan a la zona desmilitarizada.

En cambio, sí estaría en la esencia de dicho régimen transitorio renovar -esta vez con suficiente precisión geográfica y mayor rigor jurídico- el acuerdo logrado en 1981 para que cada parte permanezca dentro de su propia vertiente. En tal sentido, la referencia obligada serían las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, un límite arcifinio perfecto allí donde las circunstancias aconsejan la separación de las partes en sectores claramente identificables.

En mérito a esas consideraciones y a otros factores propios de aquella zona, sobre todo en la vertiente oriental peruana, sería complementariamente de mucho valor que los Garantes también propongan en términos generales y para la ejecución al arbitrio de cada parte, la creación de parques nacionales en las dos vertientes, parques independientes entre sí pero orientados en común a la conservación ecológica y, en su esencia, al respeto y protección de las etnias que habitan en ambos lados. Ello sería factible con la cooperación internacional y, sobre todo, con la labor misionera que la Iglesia católica cumple desde hace siglos en la región.

Puede deducirse de esta apreciación, que recoge diversos pronunciamientos hechos en el mismo sentido, la supeditación de otros planteamientos que, con el pretexto de las «fronteras vivas», abrieran la zona a explotaciones artificialmente subvencionadas y a «desarrollos» sin base sólida, tal vez conjuntamente con una desproporcionada presencia militar allí donde es deseable una pacificación perdurable.

También queda entendido que no es por definición «sine die» la transitoriedad de los «modus vivendi», menos aún si se trata de un sector por demarcar. Precisaría entonces diseñar desde ahora, sin premuras

conminatorias pero sin caer, por otra parte, en interrupciones y dilaciones, los pasos que conduzcan al arreglo definitivo del principal contencioso territorial.

Pero antes de sugerir una aproximación a dicho contencioso principal es de conveniencia pragmática atender el diferendo fronterizo que existe en un sector ya demarcado de la Cordillera del Cóndor, concretamente entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago. El diferendo surgió en 1948, cuando las partes, al elaborar y firmar el acta de protocolización del primero de los hitos nombrados, dejaron constancia de su discrepancia con respecto al trazado de la línea que debe trascurrir entre ambos hitos, que son contiguos. (Para el Perú, el curso que corresponda a las estribaciones cordilleranas. Para el Ecuador, una simple geodésica)

Lo lógico hubiera sido que este diferendo, que se limita a una extensión de aproximadamente treinta kilómetros cuadrados, hubiese sido inmediatamente sometido al arbitraje de los Garantes, dentro de una secuencia esperable del laudo de Días de Aguiar que, suscrito tres años antes, señaló la línea a seguir entre la Quebrada de San Francisco y la confluencia Yaupi-Santiago. Pero el tiempo transcurrido desde entonces no obsta para que las partes confíen la solución de esta controversia al arbitraje de los países garantes.

El tiempo apremia al respecto porque la presencia de destacamentos militares dentro de aquella zona en disputa («Teniente Ortiz» del Ecuador y «Pachacutec» del Perú) ya ha sido motivo de cuasi incidentes que podrían en lo sucesivo tener mayor dimensión si Ecuador persiste en actitudes como la que aún se está confrontando en las nacientes del Cenepa.

Por tanto, la solución de dicha controversia, no obstante su reducida importancia territorial, es importante y urgente. Para ello, como queda insinuado, vale el arbitraje en plenitud, con recomendable olvido del llamado «Pacto de Caballeros» y de las secuelas que pudo haber tenido, particularmente la improcedente reparación o reconstrucción informal del hito Cusumaza-Bumbuiza, supuestamente desaparecido. Para tal caso, sólo sería admisible una reposición debidamente protocolizada por acta, y aún cuando el Ecuador se niegue, como es de prever, a este procedimien-

to, ocurre que el título jurídico invocable al efecto es el acta original con las coordenadas correspondientes al mismo hito, y no su concreción material, que es tan sólo una guía visual.

Otro caso de implicancia territorial bastante reducida, situado en una zona pantanosa aún más inhóspita que la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, es el de la controversia, inexplicablemente sostenida por decenios, en la zona del Lagartococha, en el extremo nororiental de la frontera. La controversia surgió de la aplicación «in situ» del Laudo de Días de Aguiar. Por lo tanto, cabría darle solución a través de una puntual interpretación por los Garantes de dicho Laudo, o alternativamente mediante un nuevo arbitraje que podría ser simultáneo y de los mismos alcances del que se propone para la determinación de la línea entre los dos hitos contiguos antes mencionados.

La puesta en marcha de un proceso para la solución de las dos referidas controversias de escaso significado territorial, además de confirmar la vigencia plena del Protocolo, sería precursora de la voluntad de las partes de procurar, siempre con el concurso de los Garantes, la superación del diferendo mayor, el del tramo no demarcado de los 78 kilómetros, cuya actual implicancia no sólo es la de una mayor extensión desde el punto de vista limítrofe sino que constituye para el Ecuador, la «brecha» a través de la cual pretende el acceso soberano al Marañón-Amazonas.

En efecto, para el Ecuador, el error en que supuestamente habrían incurrido tanto el Protocolo de Río como el Laudo de Días de Aguiar (la inexistencia aducida de la divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago), determina una solución de continuidad en la frontera, por cierto linealmente más extensa, a su juicio, que el tramo no demarcado de 78 kilómetros. Todo esto sirve de base para la «brecha» en mención, cuyo planteamiento formal implica nada menos que la revisión de aquellos dos instrumentos básicos.

De haber existido intención ecuatoriana de respetar la vigencia de los dos instrumentos hubiera sido conducente un pronunciamiento de los Garantes, a solicitud de las partes, sobre la pertinencia de determinar si fue sustantiva o meramente referencial la mención hecha en el Protocolo de aquella divisoria de aguas, inclusive, tal vez, sobre la existencia mis-

ma de ese accidente geográfico. No ocurrió nada en ese sentido porque, juntamente con aducir la existencia del «error», el Ecuador declaró unilateralmente la famosa inejecutabilidad del correspondiente sector de la frontera. Tal posición cerró, como demuestra la realidad de los últimos cuarenticinco años, toda posibilidad de solución concertada.

Las varias referencias expresas y concurrentes hechas en el Laudo de Días de Aguiar a la Cordillera del Cóndor y sus altas cumbres fueron las igualmente registradas en los alegatos previamente sometidos al árbitro por las dos partes. Basta recordar entonces que el Laudo, sin perjuicio de transar entre los extremos sostenidos por dichos alegatos, coincidió con expresas y constantes referencias hechas a la referida cordillera.

Aquel expreso reconocimiento por el Ecuador de sus pretensiones hace ahora inviable, por constituir «ultra petita», el reclamo del acceso soberano al Marañón, vale decir, un extremo visiblemente de mucho mayor alcance territorial que el sostenido en el alegato de ese país ante Días de Aguiar. Actúa en el mismo sentido el llamado principio de los actos propios, de cuyo respectivo acatamiento son responsables las partes en todo acuerdo internacional. Es en buena cuenta la figura anglosajona del «Estoppel», cuya aplicación en el caso Perú-Ecuador ha sido fundadamente considerada por el Embajador Antonio Belaunde.

En cuanto a la existencia sostenida por el Ecuador del error geográfico -al margen pero sin olvido de los criterios señalados en el párrafo precedente-, existe entre los estudios sobre el error en los Tratados uno ⁷ en el cual, sobre la base interpretativa del Artículo 48 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados y de la jurisprudencia existente al respecto, se deja muy en claro que, con más rigor que en el derecho interno, dichos errores sólo pueden conllevar nulidad en los muy raros casos en que el error, además de esencial, sea determinante en contrariar fundamentalmente la voluntad original de la parte recurrente.

En la misma hipótesis de admitirse que hubo el error geográfico aducido por Ecuador, y en tanto el Laudo se basa en la existencia de una sola divisoria de aguas, ¿cual otra -no cuales otras- entonces es la que, a juicio del Ecuador, corresponde aplicar? Pero al Ecuador no conviene,

7 ORAISON, Andre. *L'Erreur dans les Traités*. 1972

para sus designios de penetración, otra tesis que la inexistencia per se del accidente geográfico.

Interesa sobre este particular la Sentencia del Tribunal Arbitral en el diferendo chileno-argentino sobre la Laguna del Desierto, del 21 de Octubre de 1994, cuyo punto 157 dice en sus primeras líneas: «Tampoco puede el Tribunal acoger el argumento de Chile según el cual la aplicación del Laudo de 1902, **a la luz de conocimientos geográficos adquiridos ulteriormente**, equivaldría a su revisión a través de la aplicación retroactiva de hechos nuevos...»

El criterio del citado Tribunal Arbitral sería por analogía aplicable aún en el caso, ciertamente no probado ni necesariamente verificable, de que por algunas comprobaciones hechas indiciariamente años después de suscritos el Protocolo y el Laudo de Días de Aguiar, resultase inexistente la confluencia Zamora-Santiago.

Otro aspecto que el reciente conflicto armado ha puesto de relieve es la posesión, más propiamente el de la falsa posesión. Esta no prosperó durante el incidente de 1981 porque, esclarecido el ardid ecuatoriano de duplicar toponimias (la falsa Paquisha), los efectivos ecuatorianos, como está ya señalado, volvieron a sus lugares de origen en tanto que en el lado peruano continuó sin interferencias el más pleno ejercicio posesorio, jurídicamente fundado en el Protocolo y el Laudo.

Producido el actual conflicto, comparativamente mayor, fue expreso requerimiento ecuatoriano para el cese del fuego, cuyos términos fueron propuestos por los Garantes y aceptados inmediatamente por el Perú, la presencia en la zona de hostilidades -íntegramente peruana- de autoridades civiles y policiales del país vecino. Ecuador debió someterse finalmente a los términos propuestos y así su planteamiento no prosperó. Por lo demás, este precedente -que excluye el supuesto reconocimiento implícito de posesiones eventuales y precarias- seguramente no es ajeno al siguiente pronunciamiento del Subsecretario de la Cancillería argentina, Embajador Juan José Uranga, publicado en Lima el primero de marzo:

«Los países Garantes no estamos dispuestos a reconocer ningún lugar o colina o puesto fronterizo que sea obtenido por medio de la fuerza por Perú y Ecuador». Si el funcionario argentino hubiese esperado el

cese total del fuego para hacer esa aseveración habría podido confirmar que, ni aún por reales requerimientos tácticos, las tropas peruanas estuvieron situadas, ni por mínimo lapso de tiempo, en la vertiente ecuatoriana.

Como puede observarse, se trata de vanos esfuerzos ecuatorianos por convalidar penetraciones encubiertas y episódicas, a fin de transformarlas en legítimos actos posesorios. Más bien hay que recordar al Ecuador que la posesión real como situación invocable fue jurídicamente avalada por el Tratado de 1832, vinculante para las partes, y, después, en el Siglo XX, por el Status quo de 1936, que fue la base sustentatoria de la línea del Protocolo de Río de Janeiro, con un saldo territorial favorable al Perú de, menos de 15,000 kilómetros cuadrados, tal como en su oportunidad fue reconocido por el ex-canciller ecuatoriano Tobar Donoso.

Buena parte de las consideraciones inmediatamente previas están dirigidas no sólo a insistir en argumentos conocidos sobre la invalidez de la posición de rebeldía del Ecuador respecto del Protocolo -una rebeldía que aún subsiste, hábil aunque inconsistentemente amenguada-, sino a la pertinencia de encontrar alguna modalidad viable para la solución del diferendo de fondo y de otros de menor cuantía. En este sentido algunas sugerencias quedan ya concretadas en párrafos precedentes pero hace falta señalar con mayor precisión cuál podría ser, desde el punto de vista peruano, la mejor manera de superar por etapas sucesivas, el problema mayor, la demarcación aún pendiente de los 78 kilómetros.

Va de suyo que la aproximación viable es la de reactivar la iniciativa planteada en 1958 por el Canciller brasileño Macedo Soares: la interpretación por los Garantes del Laudo de Días de Aguiar. O sea, por uno o más árbitros designados por los Garantes a solicitud de las partes, -cuya voluntad concordante es indispensable desde un inicio-, a fin de esclarecer la intención de Días de Aguiar en cuanto a la línea que fue su cometido señalar concretamente entre los hitos «Cunhuime Sur» y «Veinte de Noviembre», hitos cuya ubicación en la Cordillera del Cóndor obviamente debe ser contemplada en el proceso interpretativo como claramente reveladora.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la interpretación sugerida, difícilmente podría invocarse una definición más adecuada que la registrada

en la decisión arbitral de marzo de 1978, relativa a la delimitación de la plataforma continental entre Gran Bretaña y Francia ⁸:».. La interpretación es un proceso puramente auxiliar que puede servir para explicar pero no para modificar lo que el tribunal ya decidió con fuerza obligatoria y que es cosa juzgada. La interpretación plantea la cuestión de saber lo que el Tribunal ha resuelto con fuerza obligatoria en su decisión y no la de saber lo que el tribunal debería decidir ahora a la luz de hechos y argumentos nuevos. Una demanda de interpretación debe consistir realmente en la determinación del sentido y el contenido de la decisión, y no puede servir como medio para «revisar» o «anular» la decisión».

En el caso que Ecuador se negase a un proceso de interpretación -al igual que en 1958 declinó la propuesta de Macedo Suarez-el juego fluctuante de nuestro vecino con respecto a su sujeción al Protocolo de Río quedaría aún en más evidencia que en la actualidad. Y si, como contrapropuesta, el Ecuador auspiciase la revisión del Fallo de Días de Aguiar, entonces estaría retrocediendo, con previsible desmedro de su posición ante los Garantes, a etapas supuestamente superadas, vale decir, a situaciones que podrían incluso poner en riesgo la paz que acaba de lograrse y que se trata de consolidar.

Quedaría también entendido que, si fuese realizable aquel proceso interpretativo, quedaría entonces en los hechos insubsistente para el Perú la iniciativa de un peritaje de la Santa Sede, tan perimible como la del arbitraje propuesto por por el Presidente Borja. Sin embargo, Juan Pablo II, con motivo de recibir recientemente al Presidente Durán Ballén, ha manifestado, vía sus voceros, que la Santa Sede está dispuesta a colaborar con los Garantes. Queda así planteada una hipótesis de acción, complementaria y compatible con la de los Garantes, que sería del caso tener siempre en cuenta. Tal vez dentro del llamado «amparo de la Santa Sede» a que Argentina y Chile se acogieron en 1984.

Hasta aquí, en síntesis, la tesis de un invariable sostenimiento de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor y sus contrafuertes como divisoria fronteriza, queda entonces la interrogante de cuál sería el mar-

8 En la sentencia del Tribunal Arbitral sobre la Laguna del Desierto, parágrafo 75

gen de aceptación por el Ecuador, ante una respuesta tan tajante y no transaccional a su aspiración de acceso territorial al Amazonas.

Hay que añadir a este respecto que la existencia de otros dos diferendos, aquellos en escala reducida, no da mucho margen a una especie de oportunidad para el Perú de demostrar alguna amplitud de criterio en materia territorial. Aparte de tratarse de una materia en extremo delicada, lo cierto es que las menores concesiones que hipotéticamente pudiera dar el Perú en la solución de aquellas dos divergencias no serían significativas para el Ecuador.

Por lo demás, se suele citar el artículo 9 del Protocolo, que versa sobre posibles concesiones, pero de la lectura de dicho artículo se infiere no sólo que tales concesiones están supuestas a ser recíprocas sino ajustables a requerimientos geográficos dentro de trabajos de demarcación. O sea que, aún cuando no se utilice la calificación expresa de concesiones menores, de eso se trata en realidad.

Con esta última atinencia termina el análisis de las cuestiones de fondo a que se contrajo el primer punto de los cuatro sometidos por el Presidente Fujimori en la oportunidad varias veces mencionada. Un segundo punto, el de las facilidades otorgables al Ecuador en el Amazonas y sus afluentes peruanos septentrionales, sigue siendo de trascendencia mayor porque justamente incide en la problemática de cómo ofrecer al Ecuador concesiones no territoriales cuantitativa y cualitativamente mayores que las estipuladas en el Protocolo de Río de Janeiro.

Justamente el artículo sexto del Protocolo es el que ofrece, con la mayor amplitud, la oportunidad de las concesiones no territoriales. Es más, de concesiones que, enmarcadas dentro del previsto y hasta hoy no negociado Tratado de Comercio y Navegación, darían sentido y proyección asegurada a facilidades de zonas libres y otras propuestas hechas en su primera visita a Quito por el Presidente Fujimori.

Es cierto que mucho esfuerzo costará -no sólo al Perú sino a los Gobiernos ecuatorianos- promover un cambio de mentalidad que permita a sucesivos Gobiernos ecuatorianos desprenderse de la obsesión de un acceso soberano, en sí no sólo inaceptable para el Perú sino sin justificación económica actual o futura. Tendrá que ser lenta y acumulativa la experiencia que

lleve al Ecuador a comprender que su acceso real y proyectable está en la conexión de su excelente comunicación vial entre la costa y Coca, sobre el Napo, y por ese río, el más navegable del oriente ecuatoriano, hasta el Amazonas.

Aquel proceso por etapas progresivas que afiance al Ecuador como un país amazónico más allá de sus fronteras, podría par y paso ser compatible con uno que conduzca el sugerido «modus vivendi» en la Cordillera del Cóndor a la demarcación del tramo faltante en ese sector fronterizo; una condición indispensable para que el Perú pueda otorgar en plenitud facilidades como las señaladas, sin perjuicio de otras que sólo futuras generaciones de peruanos y ecuatorianos podrán concebir.

Dado la necesaria extensión de tiempo ya indicada para procesos entre sí concordantes en la vecindad Perú-ecuatoriana, una coordinación de esfuerzos en la amazonia es previsible y necesaria, en el más breve plazo posible: la concertación de acuerdos bilaterales en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica que reúne a los ocho países integrantes de la cuenca. Pero antes el Perú debería dar pleno apoyo a la reglamentación de la navegación fluvial prevista en ese Tratado, cuyo fundamento jurídico fue cuidadosamente negociado por el Perú, a fin de hacerlo del todo compatible con el Protocolo de Río.

Entre los puntos expuestos en Quito por el Presidente Fujimori hubo dos adicionales que pudieron tener y no han tenido ejecución: los relativos a las medidas de fomento de la confianza y a los proyectos de carácter conjunto, mayormente fronterizos.

Por lo que concierne a las medidas de fomento de la confianza, cuya connotación es jurídicamente identificable, tanto en la teoría como en la praxis internacional, es preciso reconocer que no son en rigor vinculantes las normas en ese sentido recogidas tan sólo por cartillas de instrucciones concertadas por las fuerzas armadas de ambos países, cuyas periódicas reuniones (sólo entre las ramas del Ejército y la Marina) se limitan al campo de la inteligencia, esto es a aspectos más limitados de los que más integralmente y en un nivel manifiestamente superior se realizan anualmente entre el Perú y Chile.

Justamente, y con el apelativo expreso de medidas de fomento de la confianza -algunas de ellas recogidas en concreto-, la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989 dió el inicio a un proceso de índole política que el Grupo Andino ha sido incapaz de proseguir. Un proceso, en su origen justamente avizorado por el Perú y el Ecuador, que plasmado en normas viables y vinculantes hubiese podido evitar conflictos como el actual entre ambos países o graves situaciones fronterizas como la que confrontan Colombia y Venezuela.

Esa frustración subregional, vista en el contexto sudamericano, es riesgosamente anacrónica, porque cuatro de sus cinco integrantes siguen demostrando que no son capaces, en los respectivos contenciosos binacionales, de iniciar un proceso de concertación múltiple e irreversible como el de Brasil y Argentina, dentro del Mercosur, ni la superación de antiguas rivalidades y problemas fronterizos como la ya lograda por Argentina y Chile. El Perú, situado geopolíticamente entre dos grandes sectores sudamericanos, no puede ignorar que, no obstante las interacciones aún válidas entre las que García Bedoya llamó hipotecas territoriales, al norte y sur del territorio nacional, las distancias conceptuales son cada vez más sustantivas entre las concepciones de seguridad vigentes en aquellos extremos del subcontinente.

Ahora bien, no resulta concebible que el Perú tenga, como norma perdurable, una vigilante y muy costosa paz armada vis a vis del Ecuador, al tiempo que una política de vecindad con Chile compatible con la evolucionada modernidad que está prevaleciendo en las relaciones bilaterales y multilaterales del llamado Cono Sur. El Perú no puede permanecer pasivamente adaptándose a circunstancias impuestas por la voluntad -constructiva o destructiva- de sus vecinos. Para conjurar esa pasividad, reconstruido como está el país después de tantos avatares, será de responsabilidad de gobiernos sucesivos estructurar propuestas de la dimensión y profundidad de la que inspiraron la Declaración de Ayacucho de 1974, ciertamente en circunstancias, las de 1974, muy distintas a las actuales pero rescatando la finalidad última de ir por etapas a una limitación controlada de adquisición de armas. Ello, en este fin de siglo que, por su carácter, constituye más bien el inicio del próximo siglo. Obviamente, la primera de estas etapas sería de una acentuada y progresiva política de consolidación de la confianza, continuable por otras dentro del concepto propiamente de desarme, debiéndose tener en cuenta, con tal mira, la

condición de no productores de armas mayores de los países del Grupo Andino, a diferencia de los del Cono Sur, en donde sí se da la producción de armas económicamente sostenida por su exportación.

Es difícil auspiciar con acierto, no obstante los avances registrados en el mundo y en la región, una programación de aquellos tramos progresivos hacia el control de armamentos, particularmente en lo que corresponde a establecer la extensión limitadamente subregional o extensivamente sudamericana de los entendimientos a procurar. De cualquier manera, existe desde hace tres años un logro inicial pero trascendente en la materia: el registro en las Naciones Unidas de transferencias de armas. Tal como lo ha aconsejado reiteradamente el Secretario General de la Organización, tal registro está supuesto a ser incrementado ad hoc en aquellas regiones o subregiones del mundo en donde la coexistencia pacífica ha llegado a cierto nivel de consolidación. Es el caso ejemplar pero aún no perfeccionado de América del Sur.

En cuanto al último de los puntos propuestos en Quito por el Presidente Fujimori, su ejecución -la de 37 proyectos de carácter binacional-debiera ser tan incondicionalmente realizable como las medidas de confianza. Sin embargo, el conjunto de esos proyectos no obedece a un planificado ordenamiento de prioridades que permita privilegiar la realización del concerniente al Puyango-Tumbes, dentro de lo estipulado en el Convenio de 1971. Para romper los desentendimientos que vienen postergando este proyecto, serían entre otras necesarias la mediación técnica y la ayuda financiera del Banco Mundial.

Están empeñados ambos países, desde hace más de 25 años, en transformar una zona de tantos desencuentros en otra de desarrollo e integración, concretamente entre las provincias ecuatorianas del El Oro y Loja y los departamentos peruanos de Tumbes y Piura (Región Grau).

El proceso de aproximación fronteriza alcanzó máxima expresión en el convenio de setiembre de 1971, que concierne a dos cuencas binacionales con acceso al Pacífico y que contempla, de manera concordante pero diferenciada, un proyecto de alta regulación hídrica en el Puyango-Tumbes y un régimen más simplificado -por razones orográficas- en el sistema Catamayo-Chira. Las partes no han tenido hasta ahora la voluntad de concertación -tampoco los recursos para llevar a

cabo el proyecto- y no parecen haber advertido, en relación a la segunda cuenca, que la erosión resultante de la tala de bosques en Loja y otros factores motivarán, prematuramente, la pérdida de capacidad de nuestro embalse en Poechos, principal fuente de abastecimiento de sucesivas etapas de irrigación derivadas del Chira-Piura.

No han tenido, por otra parte, mayor desarrollo o han quedado obsoletos algunos acuerdos de cooperación fronteriza (tránsito, ferias, salud). Tampoco han sido capaces los dos países de extender formas paralelas de cooperación a sus colindantes espacios marítimos, con miras a una mejor prevención de conflictos pesqueros, ni han intentado seriamente renovar, entre Zamora-Chinchi y Cajamarca, vínculos de vecindad que existían en tiempos coloniales.

En conclusión, las lecciones que deja el desenvolvimiento de nuestras relaciones con el Ecuador -con énfasis puesto en los últimos venticinco años- demuestran la incapacidad subsistente y hasta incrementada de ambos países de llevar a cabo acuerdos y proyectos de convivencia e integración fronteriza, al margen pero sin olvido de la pendiente cuestión limítrofe.

Tal vez el más reciente conflicto fronterizo demuestre a las partes y los garantes del Protocolo de Río que sobre la base del acatamiento integral de ese instrumento y el desenvolvimiento gradual y por etapas del planteamiento hecho en 1992 por el Presidente del Perú, no solo es factible sino imprescindible e improrrogable el proceso que conduzca a la solución definitiva del contencioso territorial más importante y más anacrónico de los subsistentes en América del Sur.

Anexo 1

El Convenio Perú-Ecuador de 27-IX-71

EL CONVENIO PERU-ECUADOR DE 27-IX-71

Para evaluar la proyección del Convenio de 1971 es menester examinarlas convergencias entre las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, sin perjuicio de su previa consideración en el contexto ampliado de las cuencas fronterizas del Perú.

Ambas cuencas -denominadas binacionales en el Tratado peruano-ecuatoriano de 1971- son de vertiente occidental y oceánica, y se contraponen en múltiples sentidos -no solo orográficamente- a la cuenca amazónica. Desde un punto de vista comparativo, las dos cuencas del Pacífico abarcan escasos territorios y sus caudales de agua son intermitentes y por tanto susceptibles de regulación, en tanto que la cuenca amazónica compromete gran parte de nuestras fronteras, formadas o atravesadas por ríos de proporciones desmesuradas y limitadamente aprovechables para fines distintos de la navegación. Tales contrastes condicionan los habitat de que se trata: el ubicado en las dos cuencas binacionales, que sustenta nuestra única frontera viva con el Ecuador, con todos sus valores de integración limítrofe; y los habitat amazónicos, ninguno de los cuales ha llegado a formar, trátese de la selva alta o de la baja, ninguna franja de frontera viva.

Siguiendo el sentido de las agujas del reloj, se presenta la tercera y última cuenca fronteriza, la del Titicaca que, además del status condominial del Lago tiene los aspectos de interés internacional concernientes a los ríos tributarios, unas veces solo de incumbencia peruano-boliviana y otras relativas a cuestiones hídricas de interés compartido por Chile. Por otra parte, coincide esta región del Sur con la Noroccidental

tanto en la necesidad de las regulaciones hídricas como en la existencia de fronteras vivas.

Por lo que atañe a la primera aproximación al criterio de cuencas binacionales, fue la del Puyango-Tumbes objeto de importante pronunciamiento, en 1966, de la misión del PNUD, a cuyo juicio la única manera de conjurar el carácter cíclico tanto de faltantes como de excesos hídricos es, en ese particular sistema, la puesta en marcha de un proyecto binacional de aprovechamiento regulado.

Tres años después, inicialmente por iniciativa ecuatoriana que fue acogida y ampliada por el Perú, tuvieron lugar las negociaciones referidas tanto al Puyango-Tumbes como al Catamayo-Chira, consideradas en conjunto pero sin desmedro de las respectivas peculiaridades.

Estas negociaciones, que condujeron al Convenio de setiembre de 1971, suscrito en Washington, fueron simultáneas y concordantes con la concertación de acuerdos de integración fronteriza entre las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador y los departamentos de Tumbes y Piura en el Perú (la Comisión Económica Permanente, los acuerdos y grupos de trabajo sobre tránsito de personas y vehículos, comercio, ferias fronterizas). Nada de ello hubiera sido posible sin un clima de entendimiento que, por primera vez en la historia de los dos países, prevaleció sobre la cuestión pendiente en su relación de vecindad.

El Tratado de 1971 establece, en su primera parte, normas de común aplicación a las dos cuencas en tanto que en el resto del articulado son las concernientes a cada una de ellas, en razón de las características binacionales que, en rigor, son exclusivas del Puyango-Tumbes. En efecto, las diversidades determina, por sus perfiles orográficos, un sistema integrado de embalses en el Puyango-Tumbes, en tanto, en el Catamayo-Chira, las limitaciones de uso en territorio ecuatoriano hacen tan solo posible un embalse en territorio peruano, el de Poechos, base de sustentación de sucesivas etapas del Proyecto Chira-Piura.

Para mejor comprender las normas que el Convenio de 1971 establece para las dos cuencas en su conjunto, hay que tener en cuenta, por una parte, que ambas son afectadas por variantes de disponibilidad hídrica de carácter estacional, reiteradas año a año con características dis-

tintas y a veces críticas (el fenómeno del Niño); y, por otra parte, que los caudales son provenientes del Ecuador, con la sola excepción de reducidos aportes de aguas originadas en el Perú. Cabe mencionar, adicionalmente, que existe un saludable equilibrio distributivo en base a las variantes físicas que dan más hectareaje irrigable al Ecuador en el Puyango-Tumbes y más caudal aprovechable al Perú en el Catamayo-Chira .

El Convenio de 1971 alude genéricamente a normas del Derecho Internacional a propósito del uso regulado de aguas internacionales. Aún cuando se trata de una parte del Derecho Internacional en formación, los convenios existentes, la jurisprudencia y la doctrina han evolucionado muy favorablemente en torno a la obligación de los Estados de no causarse perjuicio y, alternativamente, de cooperar en la materia. Son especialmente mencionables las recomendaciones de la Asociación de Derecho Internacional, del Instituto de Derecho Internacional y, más recientemente, de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

Asimismo, el Convenio de 1971 invoca, dentro del ordenamiento jurídico continental, la Resolución LXXII aprobada por la VII Conferencia Internacional Americana de 1933 (Montevideo). Pero la invocación no comporta el compromiso del Ecuador y el Perú de acatar el contenido integral de la Resolución de Montevideo sino tan solo la adhesión a sus normas generales . Esta cauta actitud no solo es conforme con una resolución aprobada en 1965 por el Consejo Jurídico Interamericano, sino que ha evitado a las partes dificultades, como las aún subsistentes entre Bolivia y Chile, a propósito de la aplicación, en el caso del río Lauca, de las disposiciones reglamentarias de la referida Resolución.

Otra norma en común para las dos cuencas es la relativa a las medidas para su conservación, a las cuales el Convenio de 1971 confiere interés muy destacado: acciones conjuntas a través de redes hidrológicas, estaciones meteorológicas, medición de sedimentos y consiguiente intercambio y difusión de informaciones.

El distinguido ingeniero ARTURO ROCHA FELICES, en artículo publicado a fines de 1990, en la Revista «El Ingeniero Civil», señala la «continuidad indivisible» de ambas cuencas, a propósito de las consecuencias, previsibles en sus partes bajas, de la devastación de sus partes

altas, originada por la tala indiscriminada de bosques y por otros factores causantes de erosión de suelos. Y añade que, en lo que corresponde a la cuenca Catamayo-Chira, las acciones de conservación aún no han sido cumplidas, dándose el hecho de que en el embalse de Poechos se haya perdido -a su juicio- hasta un 50% del «volumen reservado para sedimentación» en tan solo 15 años. En la misma línea de apreciaciones técnicas, el ingeniero Rocha indica que, a mediano plazo, hay peligro de «colmatación».

Tanto las advertencias del ingeniero Rocha como otras opiniones técnicas, que mas bien ponen énfasis en el beneficioso papel regulador de Poechos, llevan a tener en cuenta un dispositivo del Convenio de 1971 que es de mayor aplicabilidad a la cuenca del Catamayo-Chira, principalmente para asegurar la continuidad de lo realizado y de lo previsto, hasta 1971, respecto del proyecto peruano del Chira-Piura. En efecto, aquel dispositivo cautela la factibilidad de las obras hasta entonces previstas y establece un sistema de consultas para las nuevas aún no programadas.

La preferente dedicación que el Convenio de 1971 otorga al Proyecto Puyango-Tumbes encuentra justificación en que éste, siguiendo el diseño del PNUD, es uno binacionalmente integrado. Por eso, la Comisión Mixta, prevista para atender ambas cuencas, está mayormente encargada de desarrollar el de más alta interdependencia y complejidad. Prueba de esto último la da el artículo 12 del Tratado que le confiere la más alta prioridad y su prevalencia absoluta sobre los proyectos nacionales.

Concordantemente, el Convenio de 1971 establece los tres niveles que por orden de prioridad deberán ser satisfechos en lo que a nuestras tierras irrigadas concierne: por lo menos 50,000 Has. para el Ecuador; 20,000 Has. (también por lo menos) para el Perú; 16,000 Has. adicionales para el Perú, y el reparto equitativo de los excedentes que resultaren.

Sin desarrollar otros aspectos del Convenio de 1971 cuya especificidad es ajena a mi competencia, creo del caso pasar al seguimiento que en los últimos 20 años se ha dado, en particular, al Proyecto Puyango-Tumbes.

- El Estudio de Prefactibilidad de 1974, que planteó varias alternativas de ejecución.

- El acuerdo suscrito en 1985, que optó por la alternativa actualmente vigente, las de los embalses Marcabelí y Cazaderos, y estableció el reparto de caudales hídricos.
- La realización actual del Estudio de Factibilidad, con el financiamiento de US\$ 10 millones aportados por la CAF, con el concurso del BID.
- La gestión en marcha para un préstamo de la Comunidad Económica Europea (US\$ 26 millones) orientado a la realización de proyectos nacionales compatibles con el del Puyango-Tumbes. Los estudios muy avanzados de factibilidad en cuanto proyectos nacionales peruanos haría en principio realizable lo previsto en el marco de la ayuda de la Comunidad.

Según el Acuerdo de 1985 a que se ha hecho mención, el aprovechamiento hídrico para fines agrícolas y de generación eléctrica será así:

- En el caso Marcabelí, Ecuador quedará facultado para el aprovechamiento (trasvace) de las 5/7 partes del caudal afluente, o sea unos 52 m³/s. A este caudal se sumarán los aprovechamientos que Ecuador realice aguas arriba de Marcabelí (3.7 m³/s) y en el embalse de Cazaderos (2 m³/s). Aquí podría, en hipótesis, darse un problema jurídico en el caso de que el caudal captado por el Ecuador sea disminutorio del aporte hídrico que corresponde al Perú, según la letra del Convenio de 1971, que debe prevalecer sobre cualquier otro instrumento jurídico de menor alcance, cual es el caso del acuerdo de 1985 antes aludido.
- En lo que respecta al embalse de Cazaderos, el espejo de aguas abarcará unas 5,000 Has. de superficie, de las cuales 3,000 se encontrarán en Ecuador. Según autoridades de ese país, tan solo serían afectadas, dentro de su territorio, unas 600 Has. agrícolamente utilizables. Con respecto a las áreas realmente utilizadas al momento en que se proceda a su inundación, el problema emergente será uno de reducidos reasentamientos humanos. Por el número escaso de personas afectables y porque, como lo reconocen las propias autoridades ecuatorianas, el hectareaje perdido será de monto irrelevante comparado con las nuevas tierras irrigables.
- Siempre en relación al Embalse Cazaderos, consta una preocupación no presentada oficialmente por el Ecuador pero sí objeto de algunos alcan-

ces por parte de sus autoridades: sigue siendo de soberanía ecuatoriana, sin recorte alguno, el lecho de las 3,000 Has. inundadas en su país. Según estas autoridades así es, básicamente porque ese lecho tiene el mismo status jurídico que el lecho del Puyango, del cual es un ensanchamiento. De acuerdo con la doctrina, el lecho de los lagos, por similitud con el de los ríos, no sufre alteración alguna en cuanto a separación de soberanías. El problema reside en las aguas suprayacentes de los lagos, cuya situación jurídica varía desde la de máxima cooperación internacional (caso del condominio hídrico del Titicaca) hasta la casuísticamente aplicable a los embalses (Cazaderos). En este específico caso, las partes deberán velar conjuntamente por el mantenimiento del espejo acuático, en las condiciones pactadas, y por otros aspectos como la seguridad de las obras de territorio peruano, además de compartir tareas tales como la conservación del medio ambiente y la no contaminación de las aguas.

Dados los elementos de juicio disponibles, a cuya diversa incidencia he venido aludiendo, es posible intentar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- No cabe duda sobre la validez del entendimiento logrado en 1971 sobre la necesidad de una sistematización altamente integrada en la cuenca Puyango-Tumbes. Sin embargo, impedimentos políticos, financieros y hasta de orden técnico han postergado durante 20 años la realización del proyecto. Inclusive, y a partir de haberse adoptado la opción de los dos embalses, están difundándose opiniones adversas a su factibilidad en términos económicos. Esto último lo determinarán los economistas y otros expertos, tal vez sin desdeñar la hipótesis de revisar la alternativa de los dos embalses con miras a otra de similar rendimiento y menor costo. En todo caso, lo que más cuenta es la voluntad política de asignar prioridades, aún con el riesgo de no alcanzar los niveles de costo y beneficio usualmente exigibles a los proyectos nacionales. No es necesario abundar acerca del valor políticamente multiplicador del proyecto Puyango-Tumbes, especialmente ahora que los dos países están empeñados en intensificar y ampliar su cooperación limítrofe, ciertamente, un tipo de cooperación que no es concebible sin el rescate y puesta en marcha del proyecto previsto.

- Por contraste, el separado pero racional y beneficioso aprovechamiento de aguas en la cuenca Catamayo-Chira, básicamente regulado en el Perú

por el embalse de Poechos, sigue siendo fundamental en lo que concierne a las etapas del proyecto Chira-Piura y en el aspecto correlativo de la prevención de inundaciones similares a las que se registran en el sistema aún no regulable del Puyango-Tumbes. Sin embargo, no son olvidables las advertencias hechas acerca de la creciente acumulación de residuos en el embalse de Poechos, como consecuencia de la erosión en la cuenca alta de su sistema.

- Son aconsejables acciones a corto plazo que, con estricta sujeción al Convenio de 1971, hagan posible:

-En el Puyango-Tumbes, sector peruano, los proyectos cuya factibilidad cuenta con el apoyo financiero y técnico de la CEE.

-En las partes altas de las cuencas, correspondientes al Ecuador, la realización prioritaria de proyectos de conservación (forestación, etc), con la asistencia financiera y técnica de la CEE y en concordancia y montos compatibles con los otorgables al Perú.

Lima, marzo de 1992

Anexo 2

Convergencia de las Políticas Exteriores del Ecuador y del Perú en los Foros Internacionales

CONVERGENCIA DE LAS POLITICAS EXTERIORES DEL ECUADOR Y DEL PERU EN LOS FOROS INTERNACIONALES¹

1. Criterios de orientación

La adecuada orientación del tema pasa por la identificación y el tratamiento selectivo de las convergencias que el Perú y el Ecuador sostienen en los organismos y foros internacionales a los cuales pertenecen, incluidos los que no son intergubernamentales. También pueden ser de interés convergencias eventualmente compartidas en función de grupos de Estados y otros sistemas de asociación internacional no integrados por ambos países.

Debiera quedar entendido, a manera de premisa, que las convergencias en diversos escenarios multinacionales no constituyen, para el Perú y el Ecuador, un fin en sí mismo. Con ello quiere significarse que la sola enunciación y registro de convergencias no pasaría de ser un ejercicio de complacencias un tanto irrelevante. No necesaria ni frecuentemente ha resultado de utilidad para las dos partes compartir posiciones multilaterales de principio y aún de praxis, incluidas algunas de las desarrolladas con los países de su entorno (por ejemplo, en el Grupo Andino).

La quiebra del anterior orden internacional -si se admite denominar así al de la mutua disuasión nuclear- no ha generado aún un nuevo orden. Uno que, según puede vislumbrarse, ha de conformarse inevitablemente a los intereses y prioridades de las potencias mayores pero que también ha de hacer posible, aún cuando imperfectamente, el uso efectivo de los me-

1 . Publicado en *Relaciones del Perú con el Ecuador*. CEPEI, PNUD. Lima, 1994.

canismos para el mantenimiento de la paz que la Carta contempla. De ello devendrán condicionantes y retos que países de la dimensión del Perú y el Ecuador no pueden ignorar.

Sin perjuicio de estos condicionamientos y retos en la dimensión global, es obvia la mayor responsabilidad compartida que ambos países tienen en el ámbito continental y en otros de menor extensión pero de más acentuada vinculación común los del área latinoamericana y sus derivaciones sudamericanas. Es precisamente en los ámbitos regionales y subregionales en donde puede ser más efectivo el rédito bilateral y la proyección hacia terceros de las convergencias de que se trata.

Precisamente en razón de aquellas preferencias regionales y subregionales resulta preocupante comprobar que la actividad multilateral en los ámbitos de nuestro entorno mantienen estructuras y modalidades desgastadas, y que los esfuerzos de renovación se dan preferentemente (sobre todo en lo económico) por pares de países o entre tres o cuatro de ellos.

Como ha señalado con rigor el Embajador Luis Valencia Rodríguez² en las relaciones internacionales, particularmente en las multilaterales, se dan incumplimientos recurrentes. Esta realidad sigue teniendo vigencia pero no impide al grupo rector de países altamente desarrollados trazar lineamientos políticos (democracia, derechos humanos) y económicos (libertades de empresa y comercio) que están transformando la orientación y el orden de prioridades de los organismos y foros mundiales y de aquellos regionales que son de su interés preferente. No ocurre algo semejante en los referidos ámbitos de nuestro entorno, en donde la inercia de sus estructuras multilaterales hace sistemática la falta de observancia de los compromisos asumidos por las partes.

Ante situaciones de compleja actualidad y pronóstico aún incierto - tanto en lo global como en lo regional-, es limitado el margen disponible para el Perú y el Ecuador en lo que atañe a promover conjuntamente acciones de alcance multilateral. En otras palabras, para gravitar apreciable-

2. Ecuador y Perú: Vecinos distantes. Quito, febrero de 1993. (Seminario organizado y realizado por CORDES).

mente en los organismos y foros de mayor significación se requiere de una base más amplia que la que pueden concertar solos los dos países.

Más bien, un supuesto distinto al anterior es el que puede interesar al Perú y Ecuador. Las realidades multilaterales que se están dando, mundial y regionalmente, pueden promover aproximaciones y beneficios de orden bilateral hasta ahora no vislumbrados. En este sentido, hay que advertir que, dentro de las aceleradas transformaciones que ocurren en la comunidad internacional, son cada vez más perceptibles la interacción y la recíproca dependencia entre lo multilateral y lo bilateral.

Dada la singular y compleja relación peruano-ecuatoriana, lo que en esencia cuenta es una orientación sistemática y útil de convergencias en el orden multilateral, concretamente de aquellas que tienen o pueden tener mayor repercusión binacional. Es muy importante, para ello, que la selección en común, tanto de temas como de escenarios multilaterales no sólo contemple actuales afinidades entre las dos partes. Será también preciso promover convergencias y acciones con miras a un futuro en que todos los asuntos concernientes a la vecindad territorial sean incorporados, incluidos aquellos que no han sido previstos o han sido pospuestos por causa de la cuestión limítrofe.

En consecuencia, convendría al Perú y al Ecuador ser pragmáticamente selectivos en su aproximación a la problemática de las convergencias multilaterales, en lo posible con prescindencia de esquemas clásicos como el de ordenar los organismos y foros internacionales según su extensión e importancia o el de privilegiar una clasificación según los temas a considerar. Más sentido tiene conducir la aproximación primero hacia el nivel mundial y luego, sucesivamente, hacia los ámbitos geográficos que directamente interesan a los dos países.

En suma, es primordial aplicar un criterio casuístico; vale decir, la elección concertada de temas y foros según convenga no a la agenda multilateral compartida con terceros sino a los requerimientos de la agenda bilateral.

2. Foros y temas de proyección mundial

Las reflexiones incorporadas al capítulo precedente plantean, en términos generales, la supeditación de foros y temas de interés regional y subregional a los que tienen gravitación mundial. En este capítulo se trata de ahondar un tanto más acerca de los condicionamientos propios de la multilateralidad de nuestra época y de señalar a este respecto casos ilustrativos, siempre con miras a la calificación y aprovechamiento compartido de convergencias emergentes.

Precisa tener en consideración que la referida supeditación de entidades con dimensiones restringidas respecto de las de carácter o vocación mundial sólo es invocable en beneficio de las Naciones Unidas. Los otros foros y organismos de proyección global carecen, por definición, de los atributos de la organización mundial, y únicamente por acuerdos especiales ejercen prevalencia lineal sobre otros de extensiones geográfica y temáticamente circunscritas.

Debe asimismo entenderse que las relaciones de dependencia de que se trata son privativas de la multilateralidad estatal. Es en tal sentido diferente la situación jurídica de los organismos no gubernamentales, inclusive cuando tienen el reconocimiento de las Naciones Unidas y otros organismos. Obviamente, la problemática de las transnacionales escapa a cualquier intento de situarlas en cuadros de interdependencias y jerarquizaciones.

Por otra parte, dentro de la problemática ya citada del irregular cumplimiento por los Estados de sus obligaciones multilaterales, es de observar, en los niveles regionales, que en los hechos es notoriamente menor la dependencia vis a vis de las Naciones Unidas de las diversas asociaciones de Estados con base en Europa Occidental -incluida la OTAN- en comparación con el vínculo más estrecho que respecto de la Organización tienen el sistema interamericano.

Procede situar en el contexto descrito las transformaciones que se vienen dando en la comunidad internacional, justamente a raíz de haber asumido las grandes potencias la plenitud de atribuciones conferidas por la Carta a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Vale la pena advertir que el nuevo impulso dado al Consejo de Seguridad es de alcance complejo. Cuenta en primer término el hecho de haber quedado Estados Unidos como única y por lo consiguiente hegemónica superpotencia; esto es, con una capacidad para el ejercicio del derecho de veto que se ha acrecentado en la medida que ella ha quedado disminuida para los otros cuatro socios permanentes del Consejo, tal vez con la excepción de China.

En un segundo pero no desdeñable lugar debe mencionarse, junto al Consejo de Seguridad, al Grupo de los Siete, cuya específica dedicación a la macroeconomía mundial no excluye su eventual interés en entendimientos netamente políticos. Así es como el G-7 no sólo prefigura o predetermina directivas en entidades -ciertamente de la órbita de Naciones Unidas- como el Fondo Monetario, el Banco Mundial o el GATT, sino también emite algunos pronunciamientos seguramente no ignorados por el Consejo de Seguridad.

De lo que resulta que países como Japón y Alemania, que no conforman permanentemente el Consejo de Seguridad pero sí son miembros del G-7, se encuentran en una proyección creciente de poder, en tanto que Rusia está en la situación inversa: aún cuando su lugar en el Consejo de Seguridad es incuestionable, seguirá siendo por muchos años imposible su plena incorporación al grupo de países más desarrollados del mundo.

La misma dinámica cambiante de los últimos siete u ocho años ha demostrado hasta qué punto la guerra fría, durante casi medio siglo, estimuló en el Tercer Mundo (no desarrollado al tiempo que no comprometido con la pasada bipolaridad) solidaridades más retóricas que efectivas y una presencia en Naciones Unidas y otros foros que la realidad se ha encargado de disminuir sensiblemente. Es el Movimiento No Alineado (NO-AL) la agrupación del Tercer Mundo en que se da, al parecer irreversiblemente, el mayor grado de declinación. Una declinación no solamente debida a la desaparición de afinidades en su momento generadas por reacción a los peligros de la bipolaridad. Es igualmente invocable el hecho de que el NO-AL, en vez de atenuar disparidades internas, las ha acentuado con el curso de los años, tanto en lo económico como en lo político.

Aún cuando no tenga mayor rigor académico la referencia a un «cuarto mundo», en los hechos éste se ha configurado con la diferenciación creciente entre los niveles económicos de miembros del NO-AL en situación de crisis estructural y el auge alcanzado por otros países componentes, que están inducidos no por motivos de solidaridad y altruismo sino por la necesidad de ser competitivos en materia de exportaciones y de captación de inversiones externas.

No existe, pues, un frente consistentemente común del Sur vis a vis del Norte. En realidad nunca existió tal frente común, y de ahí la inoperancia de la cooperación Norte-Sur, y, por similitud, el escaso resultado de la cooperación Sur-Sur. En convergencia de factores negativos, la presencia latinoamericana en el NO-AL -ahora debilitada con el retiro de Argentina- nunca pudo superar la impositiva presión de la mayoría afroasiática.

Por todo lo dicho no han prosperado los esfuerzos de la última cumbre no alineada (Acra, 1992) por superar lo que el Embajador Luis Valencia ha denominado «tradicional retórica» del Movimiento. Prueba el documento adoptado, por ejemplo, que nociones perimidas o ambiguas de contenido -como aquella del «pluralismo político- siguen vigentes por inercia. En cuanto a pronunciamientos de valor incuestionable, no basta volver a expresar, declarativamente, que el desarrollo y la seguridad internacional están vinculados.

De manera convergente con lo que ocurre en el NO-AL, otros cambios de dimensión mundial se vienen produciendo aceleradamente en el marco de Naciones Unidas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) no responde cabalmente a los fines perseguidos, básicamente la cooperación Norte-Sur, y tampoco estimula paralelamente, la cooperación Sur-Sur. Si alguna notoriedad tuvo en el pasado, a través de diversos foros, el Grupo de los 77, comprensivo en realidad de todos los países en desarrollo, no existe ahora perspectiva alguna de que cumpla su cometido.

Más bien, dentro de principios y praxis totalmente opuestas a las sostenidas durante décadas por el Grupo de los 77, un número cada vez más impresionante de países en desarrollo -a los que se suman los ex-socialistas- pugnan por su inserción en profundidad dentro de las reglas de

juego del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y de otras entidades en las que, igualmente, las decisiones son adoptadas mediante el voto calificado, vale decir al margen de las mayorías.

En suma, de reanudarse en lo sucesivo un diálogo Norte-Sur, la agenda no sería la tradicional de los 77 (precios justos para los productos básicos, soberanía plena sobre los recursos naturales) que justifique su estatización y nacionalización. La nueva agenda tendería, más bien, a asegurar a los países en desarrollo un trato equitativo dentro de los nuevos cánones de libertad de comercio y reducción de trabas al comercio, principalmente a través del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT). Justamente, es en ese foro mundial que los países no desarrollados reclaman la reducción de aranceles y otras medidas concurrentes que las mayores potencias económicas aún no aciertan a concertar.

Así pues, nada es más lejano a los actuales planteamientos y condicionamientos que las tesis durante décadas sostenidas por los países en desarrollo en su conjunto, especialmente la referida a un nuevo orden económico mundial. Pero esto no debe implicar que los propósitos invocados por esa tesis queden en el olvido. Prueba de que ella es rescatable se encuentra en la propuesta sustentada por el Secretario General Boutros Ghali en el documento «Un programa de Paz» (mayo de 1992): un nuevo impulso y cambios estructurales al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Puede adelantarse una conclusión sobre la incidencia para el Perú y el Ecuador de las convergencias que hayan tenido o tengan en lo sucesivo en los escenarios y temas hasta ahora aludidos. Ante las limitaciones y frustraciones que al respecto los dos países han compartido con otros en vías de desarrollo, poco es el beneficio binacional resultante. En cuanto al futuro, no es predecible que los profundos cambios mundiales en curso lleguen a generar coincidencias de significación en la relación bilateral.

Por el contrario, pueden ser favorables para ambos países las convergencias en temas y foros ajenos a las contingencias y fragilidades del NO-AL y a las decisiones de índole económica y financiera más allá de su capacidad de participación. Se trata de convergencias de interés compartido en asuntos que tienen un predominante fondo político. Entre ellas

hay que registrar, por cierto, las concordancias en el marco de las reuniones plenarias propias de la estructura de Naciones Unidas -por ejemplo en la Asamblea General-, en donde más bien se trata de procurar coincidencias con otros países componentes del continente (OEA), del grupo latinoamericano (GRULA) o del Grupo Andino (GRAN). Sin embargo, ha habido y deben seguir dándose entendimientos bilaterales en la Asamblea General y en otros foros de similar dimensión. Es en particular el caso de las informaciones que habitualmente se llevan a cabo entre las dos Cancillerías y sus representaciones en Nueva York cuando se trata de discursos ante la Asamblea que contienen referencias a derechos territoriales.

Pero es en otros órganos de las Naciones Unidas en donde pueden haber más oportunidades de provecho binacional. Cuando uno de los dos países es, por ejemplo, miembro del Consejo de Seguridad -Ecuador lo ha sido durante los dos últimos años-, en vez de adecuar sus pronunciamientos -como ya ha ocurrido- a las supuestas repercusiones que tales pronunciamientos puedan tener en sus tesis territoriales, uno y otro deberían, de alguna manera compartida, aprovechar las infrecuentes oportunidades de ser temporalmente influyentes en el directorio de la Organización.

Otra similar oportunidad se ofrece en la Conferencia de Desarme, a la cual pertenecen, exclusiva y permanentemente, menos de la cuarta parte de los países miembros de la Organización, entre ellos el Perú pero no el Ecuador. Mayor seguimiento y hasta eventual participación tendría el Ecuador respecto de la agenda de la Conferencia si estuviese sistemáticamente informado por el Perú.

En realidad, este último caso no va más allá de ser ilustrativo en cuanto a la exploración de nuevas modalidades multilaterales de colaboración bilateral. Es justamente en otros aspectos del desarme en donde se ofrecen al respecto perspectivas de mayor interés, tanto en el campo de las armas nucleares y de otras de destrucción masiva como en el las armas convencionales.

En una comunidad internacional en donde parece darse, al fin, la voluntad de limitar al máximo la producción y proliferación de artefactos nucleares y de armas similarmente destructivas, no es desdeñable la coincidencia bilateral de pertenecer, desde un inicio, al compromiso regional

del Tratado de Tlatelolco, al Tratado de No Proliferación (TNT), y a otros acuerdos globales sobre armas químicas y armas biológicas. Son estas perspectivas en un renovable orden de cosas mundial las que permitirán a los dos países desempeñarse creativa y útilmente en los escenarios propios de su entorno.

Aún más tangible es la posibilidad de beneficio para los dos países en el área de las llamadas medidas de la confianza, que son previas y coadyuvantes de los acuerdos de desarme, específicamente de los referidos a las armas convencionales. Estas medidas de confianza, aplicadas durante décadas para aminorar los riesgos de conflagración bipolar, tienen ahora, concluida la guerra fría, una evolución de mayor alcance. Tal como ha expresado el Secretario General Boutros Ghali, en su mensaje de setiembre de este año, el establecimiento, hace un año, del Registro de Armas Convencionales en las Naciones Unidas es un hecho histórico a pesar de no constituir un sustituto de la reducción real de armamentos. Como se verá en un capítulo siguiente, son de manifiesto significado para el Ecuador y el Perú y para otros países de su entorno las expresiones con que el más alto funcionario internacional ha instado a que, en particular, el Registro de Armas Convencionales sea usado dentro de contextos regionales y subregionales. Va de suyo el provecho que en esta tarea pueda hacerse del Centro de Desarme para América Latina que tiene sede en Lima.

Otro tipo de proyección tiene, para los dos países, la creación de zonas de paz por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, un mandato que, en rigor, no tiene valor vinculante para los Estados interesados. El patrón hasta ahora aplicado en la materia es de base oceánica; vale decir, de una en que el criterio de grandes extensiones marítimas se da en proporción inversa a la escasa consistencia e imperfecto cumplimiento de los acuerdos en la materia. De ahí el signo un tanto inconsistente de la Zona de Paz del Atlántico Sur, y de ahí también la equivocación de haberse planteado—por el Perú inicialmente— la iniciativa de una Zona de Paz en el Pacífico Sur. Lo interesante de estas modalidades de zonas de paz consiste en la posibilidad de adaptarlas, con más elaborados desarrollos, a niveles regionales o subregionales.

El nuevo derecho del mar, desarrollado en el marco de Naciones Unidas, tiene, entre sus diversos orígenes, a la Declaración de Santiago

que en 1952 Perú y Ecuador suscribieron con Chile. Los tres países, a los que se unió más tarde Colombia, dando lugar a la conformación actual de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), tuvieron en las negociaciones previas a la Convención de Montego Bay la destacada actuación descrita en la monografía ya citada del Embajador Luis Valencia. Sin embargo, de las cuatro partes sólo Colombia y Chile son próximos miembros de la Convención en tanto que Ecuador ha asumido, respecto de los alcances de su jurisdicción marítima, una actitud renuente hacia la misma. El Perú, en cambio, gracias a los cambios introducidos en la Constitución, ha de tener, muy probablemente, el camino expedito para adherir a un instrumento que aún antes de alcanzar el necesario número de ratificaciones para entrar formalmente en vigor, por la difundida aceptación consuetudinaria del principio de las 200 millas y de otras estipulaciones, constituye ya básicamente el nuevo derecho del mar.

No es previsible, en consecuencia, que el Perú y el Ecuador coincidan, tal vez ni en el largo plazo, en cuanto al acatamiento jurídicamente perfeccionado de la Convención del Derecho del Mar. La mejor manera de renovar las coincidencias y solidaridades iniciadas con la Declaración de Santiago sería acordar bilateralmente la aplicación de los principios y dispositivos de la Convención que sean indispensables para la pacífica vecindad de las respectivas jurisdicciones marítimas. Desde luego estas concertaciones serían paralelas a la cooperación que desarrollan ambos países dentro de la CPPS.

Es manifiesto y está supuesto a ser acrecentado el común interés de ambos países en el tema del medio ambiente. De ahí su perseverante presencia en los foros mundiales competentes, notoriamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), que ha logrado adelantos considerables respecto de su similar anterior, la de Estocolmo. Aún cuando el certamen de Río de Janeiro no haya logrado todo el respaldo financiero y operativo que reclaman los retos que en el nivel global se están presentando, sus pronunciamientos respaldan posiciones afines del Perú y Ecuador en cuanto a la preservación de sus recursos naturales, especialmente los amazónicos. Es en razón de dichos postulados que los dos países verán reforzada su actuación en el foro subregional, del Tratado de Cooperación Amazónica.

Por lo que a los Derechos Humanos concierne, la impresionante nómina de acuerdos y foros a los que en la materia ambos países pertenecen, no llega a significar totalmente la importancia política del tema, habida cuenta de lo que a juicio de la potencia hegemónica significa -inclusivo para el manejo de su política interna- el respeto de los derechos humanos en términos globales, dentro del concepto del sistema democrático como excluyente de otros sistemas de Gobierno.

Por lo tanto, los derechos humanos y el ejercicio democrático constituyen, a no dudar, temas permanentes de interés bilateral. Sin embargo, esta actitud vigilante no está supuesta a afectar el respeto de ambos países por el principio de no intervención, que es consustancial a su convivencia pacífica. Es esta última una prioridad inamovible que, felizmente, viene siendo respetada.

El tema de la lucha contra el narcotráfico, en el nivel mundial, adquiere especial importancia por la larga trayectoria de Naciones Unidas en la materia y en razón de su brazo operativo con sede en Viena. La actual coyuntura demuestra la necesidad de que los dos países profundicen acciones coordinadas tanto en Viena como en otros foros afines, entre otras razones porque la nueva administración de los Estados Unidos ha dado un giro poco favorable hacia las políticas antidrogas de los países andinos involucrados, con la consiguiente quiebra de principios y praxis concertados en la cumbre de San Antonio (1992).

3. Foros y temas de proyección continental y latinoamericana

En el nivel continental, conformado por el sistema interamericano, se ha dado durante décadas tanto coincidencias como discrepancias entre el Perú y el Ecuador. Las últimas, casi siempre derivadas del contencioso territorial. Sin embargo, al igual que en el nivel mundial, la tendencia prevaleciente en el sistema es opuesta a que cuestiones bilaterales, pendientes de superación, sean sometidas a la instancia plural.

Es un sentido inverso al de pasadas confrontaciones en el contexto de la OEA, las dos partes han hecho prevalecer sus relaciones con respecto a pronunciamientos colectivos susceptibles de afectarlas. El último y muy destacable ejemplo de esta opción bilateral fue la actitud asumida

por el Ecuador durante la reunión extraordinaria de la OEA, en Nassau, para examinar la situación creada en el Perú a raíz de los acontecimientos del 5 de abril de 1992. En esa oportunidad, el Canciller del Ecuador no se limitó a emitir un voto favorable al Perú sino que contribuyó, en gran medida, a que los términos de la respectiva resolución hicieran posible una solución digna y positiva al problema.

El mérito de dicha actitud ecuatoriana adquiere relieve especial si se tiene en cuenta que la reunión de Nassau fue convocada en los términos acordados por la Asamblea General de la OEA, (Santiago, junio de 1991), a su vez precedida por el V Consejo Presidencial Andino (Caracas, mayo de 1991), en el cual se aprobó un pronunciamiento encaminado a la reforma de la Carta de la Organización, a fin de proceder a la inmediata suspensión de relaciones diplomáticas, con el país que infringiere su institucionalidad democrática.

Ante actitudes como la descrita -solo igualada por otro vecino, Bolivia- importan cada vez menos las ya mencionadas discrepancias, sea que se trate del Pacto de Bogotá o de ciertos puntos en las reformas de la carta de la Organización (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Mas bien, con respecto a este último instrumento, es útil recordar que el Perú no ha llegado a perfeccionar la denuncia que el Gobierno del señor García hizo del TIAR. Por lo tanto, siguen siendo para el Perú plenamente vinculantes todas las disposiciones del Tratado, por cierto no sólo destinado a la defensa colectiva en caso de agresión extracontinental sino en caso de un conflicto armado entre los países miembros.

A semejanza de lo ya señalado con respecto a los temas y foros de proyección mundial, para el Perú y el Ecuador resultan más relevantes los del ámbito latinoamericano con impronta política, susceptible a su vez de ser extensiva a campos económicos.

Efectivamente, ocurre que los tradicionales foros latinoamericanos competentes en lo económico tuvieron un auge paralelo al del tercer mundo de los años cincuenta hasta los setenta. Fueron los años de notoriedad para la CEPAL, el SELA y la ALALC, ulteriormente reconstituida en la forma actual de ALADI, cuando la meta era el Mercado Común Latinoamericano y la praxis la sustitución de importaciones y otros con-

troles estatales. Hoy poca actividad circula por esos antiguos canales, habida cuenta del proceso de integración que privilegia aproximaciones bilaterales o en su caso nuevos grupos subregionales.

El Tratado de Tlatelolco es el más estable de los logros latinoamericanos y cuenta con la posibilidad de transformarse en un instrumento de efectiva gravitación en la comunidad internacional. Ha venido siendo un paradigma para otras zonas del mundo y en su momento un precedente del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), no obstante ser sólo vinculante entre las partes que lo han perfeccionado y de carecer, por tanto, de vigencia plena.

El cambio de profundidad de la actitud de Argentina y Brasil respecto del Tratado de Tlatelolco, o sea su disposición mancomunada -que ha de ser seguida por Chile- a acatarlo integralmente, hace muy próxima la habilitación efectiva de la primera zona libre de armas nucleares en un espacio poblado. Sin perjuicio de la importancia que el Perú y el Ecuador pueden prestar a dicha positiva evolución en tanto componentes activos del Tratado, ahora se presenta a ambos países la posibilidad de promover, dentro del Grupo Andino, iniciativas conducentes a una acción conjunta respecto de las reformas del Tratado que la actualidad impone y que han planteado Argentina y Brasil.

El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, tiene dimensión sudamericana y comprende a México. En otras palabras, su proyección es virtualmente latinoamericana. Carece de institucionalidad propiamente dicha y su único vínculo permanente es una secretaría pro-tempore de carácter itinerante. Sin embargo, no sólo ha incrementado el número de sus miembros sino que ahora son regulares y hasta frecuentes las reuniones de nivel presidencial, precedidas por otras de Cancilleres. Pero estos factores de evolución no han logrado un correlativo avance en el tratamiento de una agenda múltiple y densa que, a pesar del transcurso del tiempo, aún no revela logros trascendentes.

El Ecuador es uno de los miembros del Grupo de Río y su ingreso, que no estuvo exento de problemas, contó desde un primer momento con el expreso apoyo del Perú. Años después, Ecuador demostró al Perú el valor que confiere a las relaciones bilaterales cuando en la VI Reunión

Presidencial de Buenos Aires planteó la reincorporación del Perú al Grupo, luego de un alejamiento que seguramente ha dejado huellas en otras vinculaciones bilaterales.

4. Foros y temas de proyección subregional

En estricto sentido, la derivación de la proyección latinoamericana hacia sus ramas subregionales debiera pasar, previamente, por una realidad geopolíticamente apreciable, la de América del Sur. Pero, justamente, la dimensión del subcontinente y otras complejidades no hacen aún factible ni provechosos en términos prácticos, su categorización como espacio con foros y temas propios. Sin embargo, el ámbito sudamericano es explícito en tanto constituye el marco en que se encuentran las tres subregiones a las que pertenecen tanto el Perú como el Ecuador: la del Grupo Andino (GRAN), la del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la del área marítima de competencia de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS).

Es un valor entendido que la integración subregional andina, en los términos diseñados desde 1969 por el Acuerdo de Cartagena, no se ha realizado. Ha habido y aún subsiste un sistemático incumplimiento del ordenamiento jurídico concertado. Pero no sólo se trata de incumplimientos subsanables con la prórroga de plazos establecidos. Las enmiendas ya introducidas y otras seguramente por hacer en el Acuerdo de Cartagena se deben a la obligada inserción andina en contextos geoeconómicos más amplios, dentro de la certidumbre de que los cinco países miembros no constituyen un mercado ampliado de las dimensiones esperadas y de que la orientación económica, global y dominante, tiene efectos en la subregión más acentuados que los observados en el más amplio nivel latinoamericano.

Así pues, la crisis del Grupo Andino es una de índole estructural. Para conjurarla no hay otra opción que abrogar o cuando menos posponer indefinidamente metas como la de la programación industrial. En cambio, aspectos insuficientemente atendidos como las relaciones externas de la subregión ofrecen oportunidades auspiciosas. En este sentido, parece imperativo tener en cuenta que estas oportunidades se darán en la medida en que se preste, ante todo, preferencia a las relaciones dentro del

ámbito sudamericano, vale decir con el MERCOSUR, que es el proceso de integración más importante de América Latina. Otro objetivo preferencial es la vinculación del GRAN con los Estados Unidos y su extensión económica, el Tratado de Libre Comercio. También tendrían que ser impulsadas metas internas de la subregión andina, insuficientemente atendidas, como la integración física y la integración fronteriza.

Para el Perú y el Ecuador, que están en el núcleo del GRAN, tiene especial significado que el proceso subregional no se aisle o debilite en relación a los otros procesos subregionales. De no ser así, Colombia y Venezuela terminarán por preferir su asociación con México y Bolivia se inclinará por el MERCOSUR.

Hay otra consideración por hacer en cuanto a la insatisfactoria evolución del GRAN. El saldo negativo no es sólo económico sino político. Hubo, de inicio, un error de apreciación cuando se pensó que el Acuerdo de Cartagena sería el impulso económico que haría posible a las partes sentar, por añadidura, las bases de su integración política, como en Europa. El error fue aducir un símil inexacto. La Comunidad Económica ha sido posible porque partió de un alto grado de concertación política. Algo que una y otra vez se comprueba es aún inexistente en las relaciones entre los cinco países andinos.

Así, por ejemplo, cuando se dio el episodio de Paquisha en la frontera peruano-ecuatoriana (1981), los vínculos políticos que por entonces debía haber generado el proceso económico de integración fueron manifiestamente insuficientes. Otro caso al respecto manifiesto ha sido el de haber aducido el Gobierno del Perú que la ruptura de relaciones de Venezuela con el Perú, como consecuencia de lo acontecido el 5 de abril de 1992, era cuando menos en parte el motivo por el cual el Perú se abstuvo temporalmente de cumplir con ciertas obligaciones arancelarias en el marco subregional.

Existe para el Perú y el Ecuador, en el contexto subregional andino, un área de cooperación en la que ambos países han distinguido por sus iniciativas: el desarme. Pero ha faltado un seguimiento sistemático y perseverante de planteamientos orientados tanto al desarme propiamente dicho como a la promoción de medidas previas al desarme, las de fomento de la confianza.

La Declaración de Ayacucho de 1974 tuvo durante los dos años siguientes un seguimiento reservado a los países de la subregión -Chile por entonces incluido-, pero la inestabilidad de las relaciones entre sus componentes frustró un intento del que -es cierto- queda el testimonio de esfuerzos muy concretos y plausibles de reducción y control de armas convencionales.

Algo más modesto pero factible fue logrado, por un concertado esfuerzo del Perú y el Ecuador, en la cumbre andina de Galápagos (diciembre de 1989). La declaración suscrita en esa ocasión por los cinco Jefes de Estado reconoció la importancia de las medidas de fomento de la confianza y promovió su aplicación en el ámbito subregional. Asimismo se convino asumir activa y concertada participación en los procesos de no proliferación nuclear, habida cuenta de que los cinco países son miembros del Tratado de Tlatelolco y del Tratado de No Proliferación Nuclear. En la práctica, no ha habido seguimiento subregional de estos dos acuerdos.

Es un reto, por tanto, para ambos países reanudar sus iniciativas sobre temas conexos al desarme. No parece ser una solución, para este fin, que el Perú y el Ecuador renueven iniciativas que de manera separada pero convergente han presentado durante los últimos dos años, tanto en el GRAN, como el grupo de Río, en relación a la proscripción de armas de destrucción masiva. Aparte de ser esa una materia sobre las que se han pronunciado otros países sudamericanos (Argentina, Brasil y Chile), ocurre que en el ámbito andino interesa fundamentalmente la problemática de las armas convencionales. Justamente una problemática a la que muy difícilmente han de prestar interés positivo los mayores productores de armas convencionales de la región: Argentina, Brasil y Chile.

¿Es, entonces, procedente que el Perú y el Ecuador se empeñen en plantear una nueva Declaración de Ayacucho? Ciertamente no es del caso. Como está visto, el seguimiento de la Declaración de Ayacucho careció de base de sustentación, y no tendría sentido ignorar una experiencia tan aleccionadora. De plantearse, en cambio, la puesta en marcha de las medidas de fomento de la confianza, tal como están en la Declaración de Galápagos, se incurriría en el extremo opuesto, o sea, en la adopción de limitadas modalidades de convivencia castrense que no son suficientes para atender requerimientos contemporáneos de la vecindad.

Es en razón de circunstancias y disponibilidades actuales que, recordando una vez más lo expresado por el Secretario Buotros Ghali, corresponde alentar en el propio marco subregional la más calificada y ahora factible de las medidas de fomento de la confianza: el llevar a cabo, en el nivel andino, el registro de transferencias de armas que desde hace un año las Naciones Unidas han puesto a disposición de la comunidad internacional en su conjunto y por grupos de países.

Perú y Ecuador podrían conjuntamente someter a sus socios andinos un proyecto cuya elaboración y ulterior puesta en marcha contaría con la asistencia del Centro Regional de las Naciones Unidas, cuya sede en Lima es para toda la región latinoamericana pero cuyo más eficiente cometido, para estos y otros fines conexos de medidas recíprocas de confianza, está supuesto a desarrollarse más eficientemente en niveles subregionales. El proyecto conjunto podría adicionalmente contemplar otras formas de cooperación cívico-militar vinculadas al desarrollo de zonas fronterizas.

El Canciller del Ecuador, Diego Paredes en mensaje dirigido a la Asamblea General de la ONU, auspició la expresa reiteración por su país y el Perú del principio de no agresión y de otros afines. Va de suyo que esta sugestión -que no es novedosa-de alguna manera guarda relación con la visita oficial a Lima del Presidente Durán Ballén, prevista para fines de 1993. Si pronunciamientos de esa índole fuesen aconsejables para mejor fundamentar la visita del mandatario ecuatoriano, sería entonces necesario complementar la reafirmación de principios -por cierto consagrados por las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA-con la concertación de medidas tan concretas y avanzadas como aquellas de auspiciar el registro de armas en el ámbito andino y de procurar el desarrollo y la cooperación en zonas de frontera.

Por cierto que otros foros y temas se ofrecen a la deseable disposición del Perú y Ecuador a promover posiciones conjuntas en el marco de la subregión andina. Uno acertadamente señalado por el Embajador Luis Valencia es el relativo al Canal de Panamá, del cual ambos países son los principales usuarios en términos comparados con los otros ribereños del Pacífico sudoriental. Pasadas gestiones del Grupo Andino con respecto al alza de peajes del Canal no sólo debieran ser eventualmente renovadas sino ser también objeto de más elaboradas y perseverantes posiciones

conjuntas sobre dicho particular y sobre otros que guardan relación con la prevista transferencia del Canal a las autoridades panameñas.

La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) no está supuesta a continuar el papel protagónico que tuvo durante los diez años de negociaciones que culminaron con la Convención del Derecho del Mar a que se ha hecho referencia precedente. Su cometido ha sido en los últimos años importante pero circunscrito a investigaciones y demás actividades en el orden científico y en otros que conciernen a la preservación de los recursos marítimos y su habitat. Se debe recordar, adicionalmente, que en la última reunión, efectuada en Lima, de los Cancilleres de los cuatro países miembros, un nuevo tema fue incorporado: la participación de la CPPS en foros y otras actividades concernientes a la proyección económica de la Cuenca del Pacífico.

Justificada o no, como cuestión de principio, la incursión de la CPPS en temas que no son en rigor de su competencia, llama sí la atención que esta vez su diversificación temática tenga ahora tan marcada preferencia por cuestiones económicas que están a cargo de otros organismos y entidades normalmente no ajenos a los miembros de la CPPS.

Mucho más sentido tendría que la CPPS configurase, dentro de sus atribuciones, una proyección política sostenida, una sistemática función política por cierto de mayor alcance que la de aprovechar cada sesión regular para protestar por los ensayos nucleares de Francia en el Atolón de Mururoa.

Existe, en cuanto a una seria opción política, un antecedente de interés en la propuesta presentada por el Perú, con la adhesión de Ecuador, en la reunión de Cancilleres de la CPPS realizada en Quito en 1988: la creación de una zona de paz que comprenda la extensión integrada de las respectivas jurisdicciones marítimas, en base, presumiblemente, a normas al efecto aplicables a la Convención del Derecho del Mar. La iniciativa -anteladamente esbozada en declaraciones bilaterales de los Cancilleres del Perú y Colombia- no llegó a tener mayor desarrollo ni trámite porque en la misma reunión Chile hizo conocer el deseo de posponer indefinidamente su consideración.

La iniciativa es rescatable en la medida en que, presumiblemente, el cambio de régimen de Gobierno en Chile, sumado a otros factores favorables a la buena vecindad y la cooperación entre los espacio marítimos, podría conformar una zona de paz de extensión restringida pero susceptible de compromisos vinculantes entre las partes, orientada no sólo a la coexistencia pacífica sino a la defensa de comunes intereses respecto de terceros países. Un nuevo concepto de seguridad en el mar sería así promovido, tal vez por iniciativa conjunta del Perú y Ecuador, situados como están, al igual que en el Grupo Andino, en el centro del sistema del Pacífico Sudoriental.

Corresponde al Perú, por concepto de rotación, desempeñar, a partir de 1994, la Secretaría de la CPPS. Es una ocasión propicia para volver a intentar, con el Ecuador, la consideración de iniciativas que, como la propuesta, podrían restituir a ese foro la prestancia pasada.

Por una coincidencia que resulta anecdótica pero no desdeñable, también corresponderá al Perú, inmediatamente después del Ecuador, el desempeño de la Secretaría pro-tempore del Tratado de Cooperación Amazónica. La carencia de institucionalidad de este instrumento no disminuye el interés que ha promovido a escala mundial, a partir de la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente. Entre otros incentivos que el TCA tiene para sus países miembros, vale la pena mencionar aquellos que en particular incumben a los que integran, asimismo, el Grupo Andino, cuyas problemáticas de conservación de recursos amazónicos no necesariamente coinciden con el país más gravitante del sistema, Brasil. Además, dentro de la Cuenca Amazónica, sólo los países andinos comparten los retos de la llamada selva alta o ceja de montaña, justamente en las pocas extensiones de la cuenca en donde es factible apoyar movimientos migratorios.

Todas éstas son áreas de convergencia para el Perú y el Ecuador en lo que a dicha cuenca se refiere, pero no son esta clase de aproximaciones las más aprovechables en beneficio común. El artículo 3 del TCA - cuya negociación fue más laboriosa para los dos países que para los demás países miembros- contempla la libre navegación de los ríos amazónicos. Este es el ejemplo por excelencia de lo que al inicio de este trabajo se mencionó como oportunidades binacionales que la compleja urdimbre multilateral ofrece. Es más, es éste, también, el mejor ejemplo

de cooperación, en un foro internacional, con la mira de contribuir a la superación de todos los obstáculos existentes en la vecindad de los dos países.

5. Conclusiones y Recomendaciones

1.- Con miras a una correcta aproximación al tema de la ponencia son mencionables los siguientes criterios:

a) Se trata de la identificación y del consiguiente tratamiento selectivo de las convergencias que el Perú y el Ecuador sostienen -no exclusiva pero sí primordialmente- en los organismos y foros internacionales de carácter intergubernamental a los que ambos pertenecen.

b) Tales convergencias no constituyen, para los dos países, un fin en sí mismo. Limitar su examen a una tarea de registro clasificado sería un tanto irrelevante. La verdad es que no necesaria ni frecuentemente estas convergencias han sido de utilidad bilateral.

c) El nuevo orden internacional en formación es de pronóstico aún incierto, pero aún así es de prever que será un orden impuesto por las grandes potencias; un orden que por tanto tendrá imperfecciones de origen pero también, como compensación, el pleno ejercicio que los mecanismos de la Carta de las Naciones Unidas contempla.

d) Sin perjuicio del provecho por Perú y Ecuador de sus convergencias en el nivel global, es obvio su preferente interés en las que se dan en el propio ámbito continental y en otros de menor extensión pero de más acentuada repercusión binacional: los del área latinoamericana y sus ramificaciones sudamericanas.

e) Ocurre, sin embargo, que, a diferencia de la coherencia considerable con que actúan en el nivel global las potencias rectoras, en los ámbitos multinacionales próximos y propios del Perú y Ecuador se adolece de fallas estructurales, de una cierta inercia y de persistentes inobservancias por parte de sus componentes.

f) Es plausible para los dos países compartir sus convergencias con terceros países regional o subregionalmente vinculados, pero puede ser comparativamente mayor el aprovechamiento selectivamente binacional de las oportunidades que emergen de otras realidades multilaterales.

g) El actual desarrollo de las relaciones Perú-Ecuador permite, en las instancias internacionales, soslayar o atenuar sus diferencias en materia territorial, y, congruentemente, alentar sus coincidencias en diversos temas de la agenda multilateral. Un paso progresivo de decisiva importancia para los dos países sería la renuncia al debate difundido y polémico del asunto territorial, juntamente con la promoción de aquellas convergencias directa o indirectamente orientadas a remover cualesquiera obstáculos subsistentes en la buena vecindad.

2.- Con respecto a los foros y temas de proyección mundial:

a) Las transformaciones profundas que se vienen dando en la comunidad internacional se traducen, en el orden multilateral, en la suma de poder que significa el acceso tanto a uno de los sitios permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización como al Grupo de los Siete, cuyo desempeño llega a trascender los límites económicos que le son propios. Y es un valor entendido que, dentro de esta conjunción de poderes, Estados Unidos desempeña un papel hegemónico. El corolario de esta situación es el predominio, dentro de una jerarquización interna, de los países miembros de ambos foros en los organismos en donde las decisiones se adoptan por el voto calificado. (FMI, BM, GATT, etc.).

b) En cuanto al tercer mundo, el fin de la Guerra Fría ha tenido, entre otras consecuencias, la caducidad de las solidaridades surgidas para responder en su momento al reto bipolar. Es en el NO-AL donde más se notan desentendimientos internos, aparte de asimetrías crecientes entre países de diferente grado de desarrollo, que no está relacionados entre sí por vínculos regionales u otros similares.

c) Como resultado de lo que se señala en los dos precedentes literales, la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros organismos deliberantes, con el sistema de voto mayoritario, han disminuido notablemente en gravitación. Sería necesaria, entre otras tareas, la redefinición del concepto tradicional por décadas denominado nuevo orden económico mundial, sin por ello perder la legitimidad de su propósito primigenio y con la mira de adaptarlo a la realidad contemporánea, tal como lo sugiere el Secretario General de las Naciones Unidas.

d) No obstante las limitaciones y hasta frustraciones que la situación global significa para países de la limitada dimensión del Perú y el Ecuador, se les ofrece campos de cooperación de un mejor interés compartido, como es, por ejemplo, la oportunidad, para uno u otro, de ser miembros temporales del consejo de Seguridad o - como el Perú- la de pertenecer establemente a la Conferencia del Desarme.

e) En el campo de desarme también pueden los dos países desempeñarse útilmente en el nivel mundial, mediante el seguimiento en común de los avances que se están dando en Naciones Unidas en materia de Medidas de Fomento de la Confianza y de Zonas de Paz.

f) En cuanto al nuevo derecho del mar, -que ha de quedar perfeccionado mediante el número de ratificaciones previsto por la Convención de Montego Bay- es de tener en cuenta que en tanto Ecuador aduce una posición singular y no universalmente admisible en materia de jurisdicción marítima, el Perú estará en condiciones de adherir sin trámites dilatorios al referido instrumento de acuerdo a la nueva Constitución del Estado, cuyos términos permiten al respecto, un procedimiento más expedito que el aplicable en los términos de la Constitución de 1979. Puede ser recomendable que ambos países procedan a reconocer, como bilateralmente vinculantes, aquellas disposiciones de la Convención del Derecho del Mar que faciliten su vecindad y pacífica coexistencia marítimas.

g) Similares campos de solidaridad binacional en los foros globales se dan en los temas de los Derechos Humanos, del Medio Ambiente, de la lucha contra el narcotráfico, etc.

3.- Por lo que concierne a los foros y temas de proyección continental y latinoamericana:

a) En el nivel continental se han venido dando tanto concordancias como discrepancias entre el Perú y el Ecuador, éstas últimas, obviamente motivadas por el diferendo fronterizo, a la luz de la formación e interpretación del sistema jurídico interamericano. Sin embargo, es de tener en cuenta la tendencia creciente entre los países del sistema a privilegiar el tratamiento bilateral en sus contenciosos territoriales.

b) En el mismo nivel continental se inscribe, con comprensible interés compartible por el Perú y el Ecuador, la circunstancia de haber optado el Gobierno del Perú por no perfeccionar la denuncia, hecha por el régimen anterior, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyas cláusulas en materia de seguridad colectiva permanecen, en consecuencia, plenamente vigentes para las dos partes.

c) Es mencionable como último aspecto de la vinculación continental, por ser el más reciente, aquel derivado de la amistosa disposición que, en particular, demostró Ecuador hacia el Perú, con motivo de la sesión extraordinaria de la OEA que examinó las consecuencias derivadas del cinco de abril de 1992.

d) Con respecto a los foros y temas de índole económica propios de los países de América Latina, puede afirmarse que se registran para estos países las mismas consecuencias que para el resto del tercer mundo no desarrollado se observan en el caso ya citado de la UNCTAD y, en general, en los foros económicos en donde el voto mayoritario es norma. De ahí el futuro condicionado a factores externos del SELA y de ALADI.

e) En cambio, siempre en el marco latinoamericano, el más notorio y prolongado caso de cooperación política es el Tratado de Tlatelolco -paradigma de otras zonas libres de armas nucleares y antecedente del Tratado de No Proliferación (TNP)- no obstante no haber logrado aún vigencia plena; vale decir, una meta próxima a cumplirse en virtud de la aproximación al pleno acatamiento del

Tratado de Tlatelolco en que están empeñados Argentina y Brasil. Tanto Perú como Ecuador son miembros plenos de ambos instrumentos de no proliferación nuclear.

f) Aún cuando no abarque toda el área de América Latina y el Caribe, no existe al Sur del Río Grande una entidad de la gravitación política del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río. Carece de institucionalidad propiamente dicha pero es significativa la periodicidad de sus reuniones presidenciales y de Cancilleres. Su agenda, múltiple y densa, ha de necesitar de un tratamiento más sistemático para dar frutos más tangibles. En todo caso, es otra instancia multilateral de opción positiva para entendimientos entre el Perú y el Ecuador. De hecho, el ingreso ecuatoriano, que en su momento no fue fácil, contó desde un inicio con el apoyo del Perú, y el Perú no ha de olvidar que fue el Ecuador el país que solicitó la reincorporación peruana al Grupo, una vez superadas las circunstancias del 5 de abril de 1992.

4.- En cuanto a los foros y temas de proyección subregional:

a) Conviene partir de la evidencia geoeconómica y geopolítica de pertenecer el Perú y el Ecuador a tres subregiones de América del Sur: el Grupo Andino (GRAN), el espacio comprendido por el Tratado de Cooperación Amazónica y el área marítima a que se contrae la Comisión Permanente del Pacífico Sur en base a la Declaración de Santiago de 1952.

b) En lo que concierne al GRAN, es un valor entendido que la integración económica, en los términos del Acuerdo de Cartagena, no se ha cumplido y no hay perspectiva de que se cumpla. No se trata sólo de incumplimientos subsanables mediante prórrogas de plazos establecidos. Las enmiendas estatutarias realizadas y otras por realizar conducen a cambios sustanciales de orientación, entre los cuales está el de prestar la atención debida a las relaciones externas del Grupo. Esto último, por obvios motivos exógenos, puede ser la forma más eficaz para evitar la desintegración andina, dada la tendencia de Colombia y Venezuela a privilegiar su vinculación con México y la de Bolivia en dirección al MERCOSUR. Ecuador no es del todo ajeno a esta corriente centrífuga.

c) Respecto del factor de cohesión política implícito en el Grupo Andino, hay que reconocer que el efecto multiplicador motivado por el Acuerdo de Cartagena y otros en áreas no económicas (trabajo, salud, educación) fue breve y no sostenido. Episodios como el de Paquisha en 1981 o los acontecimientos del 5 de abril de 1992 tuvieron consecuencias que han afectado conjunta o separadamente al Ecuador y al Perú y han repercutido política y económicamente en el Grupo.

d) Sería del caso, en virtud de iniciativas compartidas por el Perú y el Ecuador, reanudar en el Grupo Andino el seguimiento de lo que se hizo durante dos años, en materia de control de armas, a partir de la Declaración de Ayacucho de 1974. Cuando menos, se podría auspiciar la continuidad y cumplimiento puntual de las medidas de fomento de confianza previstas en la Cumbre Andina de Galápagos, realizada en diciembre de 1989. Aún más, tratándose de calificadas medidas de fomento de la confianza, Ecuador y Perú podrían promover lo que ha sugerido el Secretario General Boutros Ghali: proceder subregionalmente, en el nivel de cinco países andinos que no son productores ni vendedores de armas mayores, a un proceso de transparencia en cuanto a adquisición de armamentos, como contribución al Registro que ha establecido en la materia la Asamblea General de Naciones Unidas.

e) Paralelamente a la sugestión contenida en el literal anterior, Perú y Ecuador podrían retomar una iniciativa peruana, planteada hace cinco años en la Comisión Permanente del Pacífico Sur, con miras a la creación de una zona de paz -no declarativa sino estrictamente vinculante- que comprenda en conjunto las sucesivas jurisdicciones marítimas de los cuatro países miembros.

f) Entre otras formas de colaboración bilateral en los contextos de proyección subregional debiera estar la muy trascendente y visionaria de la cooperación amazónica peruano-ecuatoriana -puntualmente en aspectos de navegación fluvial- en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica. Algo que podría constituir, tal vez, el punto central de la agenda de la prevista y deseable visita a Lima del Presidente Durán Ballén.

*Proyección Internacional de la
Mediterraneidad de Bolivia*

PROYECCION INTERNACIONAL DE LA MEDITERRANEIDAD DE BOLIVIA

El tratamiento del tema de la mediterraneidad de Bolivia induce a un previo esclarecimiento de propósitos. El primero es el de orientar esta tarea hacia una percepción de antecedentes de la problemática que permita tanto evaluarla a la luz de realidades vigentes como vislumbrar sus prospectivas viables. El segundo consiste en asumir que la tarea intenta ser por definición objetiva pero no necesariamente neutral.

1. Los Antecedentes Históricos

Tienen significado, en lo que al período colonial y a los primeros decenios republicanos concierne: los seculares vínculos Arica-Tacna-Altiplano, el destino que en favor de Bolivia fué dado a Arica en el no ratificado Tratado Perú-boliviano de 1826, la estructura tripartita de la Confederación de 1835, y algunos otros hechos geohistoricamente concordantes. Más sistemática y articulada consideración merecen los planteamientos e iniciativas hechas, a partir del Tratado de Ancón, por Bolivia, Chile y Perú. También son invocables las concurrentes propuestas de terceros países, en la medida en que fueron recibidas y procesadas por las tres partes directamente interesadas en la problemática.

Convendría hacer la evaluación de tales iniciativas y propuestas, teniendo en cuenta las motivaciones de política interna paralelamente emergentes en los tres países, al propio tiempo que sus lineamientos de política exterior, tanto entre ellos como con los de su entorno sudamericano, sin olvido de la gravitación, intermitente pero poderosa, de los Estados Unidos.

La preferencia por una aproximación política no es excluyente del análisis de las posiciones jurídicas asumidas, desde 1883, por los principales protagonistas. Sería del caso, sin embargo, poner de manifiesto el exceso de énfasis jurídico en que incurrieron las tres partes en el curso de sus diversas negociaciones.

Consonante con un enfoque prevalentemente político, surge otro al parecer hasta ahora no bien estudiado: el estudio de la capacidad empleada, desde 1883, por los tres países con miras al desarrollo (de infraestructuras, principalmente) de los territorios que bajo sus respectivas jurisdicciones están en la zona de influencia de Arica.

En suma, los antecedentes históricos de la problemática no son tratados en esta oportunidad con absoluto rigor historiográfico ni con mayor énfasis jurídico, en tanto lo que se trata en no hacer un levantamiento integral de hechos ni tampoco formular sentencias sobre la bondad o el desacierto de las posiciones sucesivamente aducidas. Más bien es pertinente relieves aquellas actitudes y decisiones que han determinado, hasta el presente, la frustración de tantos esfuerzos encaminados a la superación de un problema que, no obstante conllevar obstáculos difícilmente salvables, podría haber sido, cuando menos, objeto de algunos logros suficientemente indiciarios.

Con este mira se intenta en primer término reunir y ordenar todo aquello acontecido que haya sido aleccionador con miras a la no reiteración de errores pasados y a la búsqueda de posibles fórmulas de entendimiento. En esa dirección tienen interés, entre otros, los siguientes antecedentes, según su orden cronológico:

1.1 Pactos Bolivia y Chile de 1895 (no ratificados)

Objeto: Tacna y Arica para Bolivia. Alternativamente, la Caleta Vítor.

Hechos concurrentes: Vencimiento el 28-III-84, del plazo de diez años previsto por el Tratado de Ancón para la realización del Plebiscito. Asimismo, las críticas relaciones chileno-argentinas.

Resultado: la no ratificación de los Pactos de 1895, que, según Wálter Montenegro, significó la «ominosa» continuidad de la vigencia del Pacto de Tregua (1984) y un «fértil terreno» para el Tratado de 1904.

Documentos: Notas cambiadas entre la Legación del Perú en La Paz y la Cancillería boliviana (octubre y noviembre 1895), las cuales revelan la carencia de gravitación efectiva de la parte peruana vis a vis la de Bolivia.

1.2 Tratado de 1904 (en vigencia) Bolivia - Chile

Objeto: Cesión del litoral boliviano. Construcción del FF.CC. Arica-La Paz y facilidades de tránsito por Arica.

Hechos Concurrentes: Protocolo Chile-Perú para la realización del Plebiscito (1898). Tratado Perú-Bolivia sobre comercio y tránsito de 1905. Mejoramiento sustantivo de las relaciones Chile-Argentina.(Pactos de 1902).

Resultado: Mediterraneidad de Bolivia y predeterminación, mediante el FF.CC. Arica-La Paz, de la línea frontera establecida por el Tratado de 1929 entre Perú y Chile.

Documentos: Notas cambiadas a partir de febrero de 1905 entre el Canciller del Perú y la Legación de Chile y entre el Canciller del Perú y la Legación de Bolivia sobre reserva de derechos peruanos en relación a Tacna y Arica.

Protocolo reservado mediante el cual Bolivia al suscribir el Tratado de 1904 se comprometió a concurrir definitivamente al triunfo chileno en el Plebiscito pactado con Perú en el Tratado de 1883. El negociador chileno Bello Codesido reveló la existencia de ese Protocolo en declaraciones hechas al «Diario Ilustrado» de Santiago, el 20 de octubre de 1954.

1.3 Propuesta del Secretario de Estado Kellog (1927)

Objeto: Tacna y Arica para Bolivia, con sometimiento de Arica al régimen de puerto libre a perpetuidad, con igualdad tarifaria para usos de puerto y del FF.CC.

Hecho concurrentes: Concesiones peruanas a Colombia en el Tratado de 1922 presumiblemente con miras a promover negociaciones con Chile, bajo el auspicio de EE.UU., a su vez susceptible de ser complacido por la cesión del Perú a Colombia del Trápecio amazónico.

Diversas propuestas al Perú y Chile sometidas por Kellog hasta la misma víspera de la definitivamente presentada con inclusión de la relativa a un puerto en Arica para el Perú.

Resultado: Anuencia chilena y negativa del Perú a que Bolivia acceda a Tacna y Arica.

Documentos: El memorandum del Canciller Rada y Gamio para dar respuesta a la propuesta Kellog (2-1-27), en que se hace presente el pronunciamiento de la Comisión Lassiter y se reafirma la exigencia del Perú de la reintegración de Tacna y Arica «con su puerto y morro» (implícita renuncia al resto del territorio ariqueño).

1.4 Tratado y Protocolo de Lima (1929)

Objeto: partición de Tacna y Arica, incluídas las servidumbres de aguas y de tránsito en favor del Perú, juntamente con la obligación para Chile de construir un muelle para uso del Perú en las instalaciones portuarias de Arica. Obligada consulta en casos de eventuales cesiones territoriales relativas a Tacna o Arica. Compromiso de no construir nuevas líneas férreas en ambas áreas fronterizas (en la práctica impedir a perpetuidad un FF.CC. entre Tacna y La Paz que rivalice con el FF.CC. Arica-La Paz).

Hechos concurrentes: Exclusión de Bolivia en las previas negociaciones. (se difunde en Bolivia el concepto de que el candado queda en Chile pero se entrega la llave al Perú). Gravitación ejercida por los EE.UU. en cuanto a la partición de Tacna y Arica.

Resultados: Fin del contencioso derivado del incumplimiento del Tratado de Ancón en lo relativo al Plebiscito sobre Tacna y Arica, pero potenciales situaciones conflictivas entre los tres países a propósito de los alcances de la planteable concesión de un corredor soberano para Bolivia en Arica. Posibles divergencias entre el Perú y Chile en relación al ejer-

cicio de las servidumbres pactadas y al cumplimiento de obligaciones asumidas por Chile (el muelle, aduana y la estación FF.CC.).

Documentación: Cuentan en especial el libro de Conrado Ríos Gallardo y la documentación disponible en Washington. Asimismo, la obra de Jorge Basadre y el libro del Embajador Barrios de Chile.

1.5 Protocolo de liquidación de Obligaciones (17-III-34). Perú y Chile

Objeto: Sustituir la obligación para Chile de la construcción del muelle y de las obras complementarias por el pago de una compensación pecuniaria destinada a la realización de obras públicas en Tacna.

Hechos concurrentes: la implícita aceptación por el Perú de que, cinco años después de vigente el Tratado de Lima, era renunciable la pactada disponibilidad del muelle, por no ser sustantiva esa forma de presencia peruana en Arica, para fines de tránsito y otros concurrentes.

Resultado: no fue aplicado y quedó expresamente desestimado en virtud de las notas cambiadas el 2-II-1935 entre los Cancilleres del Perú y Chile.

1.6 Negociaciones de 1950. (Chile y Bolivia)

Objeto: corredor soberano y acceso al mar para Bolivia, al norte del puerto de Arica, con compensaciones no territoriales de Bolivia a Chile. Consulta de Chile al Perú en los términos del Tratado de 1929.

Hechos concurrentes: «Ercilla» de Santiago revela las negociaciones reservadamente llevadas a cabo, con subsiguientes y negativas reacciones producidas principalmente en Bolivia. El Presidente Truman se pronuncia favorablemente al respecto (el vergel) en la IV Reunión de Consulta a nivel interamericano, y el Presidente González Videla hace lo propio (marzo de 1951, con énfasis puesto en la conveniencia y viabilidad (incluido el concurso de los EE.UU.) del aprovechamiento internacional de aguas del Lago Titicaca.

Resultados: A las opiniones contrarias que surgen en Bolivia y el Perú se suma y pone fin a lo actuado la Declaración del Presidente Odría (30.III.51): Perú no ha recibido consulta alguna. Las aguas del Lago son condominiales y por tanto no son de libre disposición unilateral.

Documentación: Nos. 36 y 37 de la Rev. Peruana de Derecho Internacional, por lo que a documentación peruana concierne. Ver otra documentación oficial de los tres países y de EE.UU.

1.7 Convención de 1955 y Convenio de 1957 entre Perú y Bolivia sobre el Lago Titicaca

Objeto: condominio exclusivo de las aguas del Lago.

Hecho concurrentes: El Perú no accede (1957) a la gestión boliviana de ubicar en Ilo la salida del oleoducto altiplánico. La gestión alternativa de Bolivia para salir por Arica es otorgada por Chile, con la dación de servidumbres que resultan adicionales y más avanzadas que otras conferidas por ese país en Arica. Oposición al régimen del MNR en Bolivia logra impedir la ratificación de los instrumentos de 1955 y 1957, previamente ratificados por el Perú.

Resultado: La no vigencia de ambos pactos permite que se siga especulando en Bolivia y Chile acerca del valor de las aguas lacustres con miras a futuras negociaciones entre ambos países. Sin embargo, desde un punto de vista político y con restringido alcance jurídico, la posición peruana sobre el condominio fue respaldada por la Declaración hecha en el mismo sentido, en 1955, por los Presidentes Odría y Paz Estenssoro.

Documentación: Boletín del Ministerio de RR.EE. del Perú y Rev. Peruana de Derecho Internacional.

1.8 Memorandum entregado en La Paz (10.IV.61) por el Embajador de Chile, Manuel Trucco

Objeto: Reanudación de las negociaciones bilaterales de 1950, incluida la fórmula de compensaciones no territoriales.

Hechos concurrentes: Transcurso de escaso lapso de tiempo entre la no ratificación de los convenios Peruano-Bolivianos sobre el Lago, de 1955 y 1957, y la presentación del memorandum chileno de 1961.

Proximidad de la Conferencia Panamericana y deseo chileno de mantener en segundo plano la controversia con Bolivia sobre el río Lauca.

Resultado: La reacción de Bolivia, al parecer positiva en un inicio, deviene en la sorpresiva revelación pública por el Canciller de Bolivia del memorándum del Embajador Trucco, meses después de su entrega. La motivación del cambio de actitud boliviana es la controversia sobre el Lauca, que es en definitiva la causa de la ruptura de relaciones entre los dos países.

Documentación: los comunicados y declaraciones de la Cancillería de Bolivia y otros documentos correspondientes.

1.9 La proposición Moscoso (1963)

Objeto: la reactualización virtual pero modificada (según Jorge Gumucio) del pronunciamiento Truman-González Videla de 1950. El planteamiento es hecho por Moscoso no formalmente en representación de su Gobierno pero, inequívocamente, en el marco de la Alianza para el Progreso.

Hechos concurrentes: Inclinación favorable del Presidente Kennedy hacia América Latina y a la superación de sus problemas. Concurrente simpatía hacia las aspiraciones bolivianas.

Documentación: Declaración Conjunta Kennedy-Paz Estenssoro de 23-X-1963.

1.10 Bolivia no concurre a la Conferencia de Punta del Este (1967)

Pese a la insistencia en ese sentido del Presidente Johnson, no solo ante el Gobierno boliviano sino ante el Gobierno de Chile, el cual no accede a conceder a Bolivia un status de virtual soberanía en el Puerto

Arica. (Ver mensaje del Presidente Barrientos a sus colegas americanos del 8-IV-67).

1.11 Negociaciones durante las Presidencias de Frei en Chile y Luis A Siles en Bolivia.

Objeto: Reactualización de la posición boliviana respecto del problema, y por parte de Chile (Canciller Valdés) una fórmula «gradualista», en un inicio con concesiones de muelle exclusivo, almacenes, etc.

Hechos concurrentes: las afinidades, reales o supuestas, entre los regimenes democráticos de los dos países. Masivas adquisiciones de armas por parte de Chile (las «compras del Siglo»), obviamente en función de la Argentina, y también su relación con el Perú.

Resultado: negociación fallida desde su inicio, por insistencia chilena en el esquema gradualista.

1.12 Negociaciones de 1969: (Presidencias de Ovando y Torres en Bolivia y de Allende en Chile).

Objeto: Actualización de las negociaciones de 1950.

Hechos concurrentes: El buen entendimiento político entre los regimenes boliviano y chileno, particularmente entre Torres y Allende, y las posibilidades de que las afinidades entre ambos mandatarios sean extensivas al Presidente Velasco Alvarado.

La real o supuesta mejor disposición de los regimenes genéricamente de izquierda en Chile y el Perú para dotar de salida al mar a Bolivia.

Resultado: abrupto final de las negociaciones en función de la caída de Torres en Bolivia y de haber asumido el poder el General Banzer. A su vez, el Gobierno de Allende es depuesto en 1973. Debe tomarse nota de que, en el corto periodo de coincidencia de los regimenes de Banzer y Allende, surge en Chile, no oficialmente, la idea de una concesión territorial a título de «usufructo» en beneficio de Bolivia, con obvio marginamiento del Tratado de 1929.

1.13 Negociaciones de 1975 entre los regímenes de Banzer y Pinochet, ulteriormente seguidas con el de Morales Bermúdez.

Objeto: La primera fase está constituida por la Declaración de Charaña (8-II-75): «plena adhesión» a la Declaración de Ayacucho de 1974. Solución al problema de la mediterraneidad «dentro de recíprocas conveniencias».

La Nota boliviana de 27-III-75, que implícitamente descarta gradualismos del tipo reiteradamente sugeridos por Chile y que plantea incorporar las nuevas facilidades portuarias ofrecidas por Chile a la concesión de un corredor soberano con acceso al mar al norte del puerto de Arica. Propone, adicionalmente, el otorgamiento de un enclave en Iquique, Pisagua o Antofagasta.

La publicación oficial, hecha significativamente el 27-VIII-75, del Decreto chileno de 1-VI-75: es delito contra la soberanía propiciar la incorporación parcial o total del territorio a un Estado extranjero. El Canciller Carvajal aclara oficialmente al de Bolivia que este Decreto tiene su origen en una Ley chilena de agosto de 1958, la cual por su naturaleza no entraba la negociación sobre el corredor. Se dá así a entender que un canje territorial no implicaría concesiones territoriales por parte de Chile.

La nota chilena del 19-XII-75 que, en respuesta a la boliviana del 16-XII-75, especifica: el entendimiento de que Bolivia acepta el canje de territorios, los términos y límites con que Chile canjearía el corredor y el rechazo de plano de la incorporación de un enclave.

La extensión territorial correspondiente a Bolivia comprendería tanto la del corredor como la marítima contigua (Mar territorial, zona adyacente, plataforma). Zona desmilitarizada y garantías de la OEA. No cesión a terceros países (extensión de los pactos de 1929). Acatamiento de las disposiciones pertinentes del Tratado de 1929. (vigencia de los derechos adjudicados al Perú). Negociación ulterior y separada del aprovechamiento de aguas del Lauca.

La dúplica boliviana aduce que las compensaciones territoriales constituyen una «base global aceptable de negociación», que no es exten-

sible a las aguas marítimas en tanto aún no existe el nuevo Derecho del Mar. Insiste en que el Lauca debe ser parte de los acuerdos a formalizarse.

Chile comunica oficialmente lo actuado al Perú, en cumplimiento del Tratado de 1929, y el Perú solicita y obtiene de Chile información ampliada sobre las negociaciones chileno-bolivianas.

El Perú transmite oficialmente su pronunciamiento en los términos reproducidos en el comunicado del 19-XI-76: Zona de soberanía compartida encuadrada entre la frontera peruano-chilena y el casco de la ciudad de Arica, y entre la carretera y el Litoral. Administración tripartita del puerto de Arica. Polo de Desarrollo en la zona de Soberanía compartida. Mantenimiento de las servidumbres y franquicias establecidas en favor del Perú por el Tratado de 1929. En respuesta, Chile declina considerar el planteamiento peruano por no ajustarse al Tratado de 1929 y su Protocolo.

Tanto en declaraciones públicas cuanto en su Memoria 1976-1978, el Canciller peruano José de la Puente establece que el planteamiento sometido a Chile no constituye «...la forma definitiva y final» en el marco de las negociaciones.

Bolivia (diciembre de 1976) exhorta a Chile a eliminar la condición del canje territorial y al Perú a que retire su proposición concerniente a la soberanía compartida.

Hechos concurrentes: oposición, principalmente centrada en Bolivia, a las compensaciones territoriales (razones históricas, estratégicas y económicas).

La coincidencia de ser los tres Gobiernos castrenses fue más fuente generadora de impedimento que de convergencias.

Resultado: El rechazo que de plano hace Chile del planteamiento peruano excluye, desde el punto de vista jurídico, una esperable negociación con miras a la cabal interpretación del Tratado de 1929. En lo político, Chile, por primera vez desde 1929, queda con la responsabilidad virtualmente total de cerrar el paso a la aspiración boliviana.

El planteamiento peruano implícitamente respalda la oposición de Bolivia a las compensaciones territoriales, contribuyendo así, desde luego no deliberadamente, a que vuelvan a tener vigencia las compensaciones no territoriales, concretamente las referidas a las aguas del Lago.

Aun cuando el Perú cuida, con atendible fundamento, de basar su planteamiento en el amplio alcance que tuvo el Tratado de 1929, también es cierto que dicho planteamiento no sustenta una clara fundamentación jurídica a la propuesta de soberanía compartida, justamente el aspecto que Chile desecha sin pedir esclarecimiento y sin formular contrapropuestas.

1.14 Negociaciones 1977-78 (regímenes Banzer y Pinochet).

Objeto: Carta de Pinochet a Banzer, del 23-XII-77, que propone una reunión en Nueva York de «representantes especiales». Respuesta de Banzer, con referencia a la nota Chilena de 19-XII-75, que condiciona el arreglo a las compensaciones territoriales. Menciona asimismo la terminante negativa chilena al planteamiento peruano, para concluir que no existen «nuevas condiciones» para negociar.

Réplica de Pinochet a Banzer, del 18-I-78, puntualizando que Bolivia había aceptado en principio el canje territorial y que la Cancillería peruana había reconocido que su propuesta no constituía una «fórmula de solución final».

Hechos concurrentes: Interés del Presidente Carter en la aspiración boliviana y reuniones informales a nivel presidencial en Washington, con motivo de la concurrencia de Banzer, Morales Bermúdez y Pinochet a la suscripción de los Tratados del Canal de Panamá (set. de 1977).

Caracter al parecer inconsulto e inoportuno del ofrecimiento hecho por el Presidente Pérez de Venezuela de mediar en la cuestión de la meditarreñidad.

- Incrementado carácter crítico de las relaciones argentino-chilenas a propósito de la cuestión del Beagle, que estuvo a punto de motivar un conflicto armado.

- Renovada presión interna boliviana en oposición al canje territorial.

- Paralelo desarrollo de incidentes y de una profunda desconfianza entre el Perú y Chile, artificialmente exacerbada por el centenario de la Guerra del Pacífico.

Resultados: Fracaso de las negociaciones debido a la imposibilidad para Banzer de replantear a la opinión pública boliviana la condición **sine qua non** impuesta por Chile en relación a los canjes y otras cuestiones territoriales. Una situación a tal punto sensible que motiva el rompimiento, una vez más, de las relaciones entre los dos países. Por otra parte, queda implícito el propósito de Pinochet de invocar la interpretación del Canciller peruano a los alcances del comunicado del 19-XI-1976, como supuestamente indicativa de que correspondería al Perú tanto como a Chile la responsabilidad de haber conducido la negociación a un punto muerto.

1.15 Negociaciones 1984. (regímenes Siles y Pinochet)

Objeto: Según despacho de ANSA (set. de 1984) Chile estaría dispuesto a concurrir a las conversaciones con Bolivia que promueve oficiosamente el Gobierno colombiano y que se realizarían en Bogotá, en el entendimiento de que las relaciones serían reanudadas y que Chile, acogiendo nuevamente a su tesis gradualista, ofrecería en una primera etapa el establecimiento de empresas binacionales que tengan a su cargo el comercio exterior boliviano de tránsito por Chile, con injerencia adicional en determinadas funciones portuarias y de comunicación ferroviaria.

La Cancillería de Bolivia, en comunicado oficial de enero de 1985, manifiesta que la prevista reunión en Bogotá tiene por finalidad ajustarse a la Resolución 701 de la Asamblea General de la OEA de 1984.

Casi simultáneamente con dicho comunicado, el Senado de Bolivia sugiere al Ejecutivo suspender todo trato con Chile.

El Canciller del Valle confirma (enero de 1985) la posición oficial de Chile de no aceptar «ningún condicionamiento previo a la cita de Bogotá, la misma que sería de carácter estrictamente bilateral».

Hechos concurrentes: El Canciller de Chile, en declaraciones de prensa de octubre de 1984, califica de «positiva» la «alternativa» sugerida por el Canciller Sandro Mariátegui de «un corredor dentro de otro corredor».

El Canciller Percovich niega públicamente, en noviembre de 1984, que su predecesor, Mariátegui, haya hecho propuesta alguna en nombre del Gobierno peruano.

Resultados: Una vez más las precondiciones (naturaleza de las compensaciones a concertar y la reanudación de relaciones) frustran los intentos de entendimiento, demostrándose, también una vez más, el escaso poder de convocatoria de terceros países demostrado, en este caso, por la gestión colombiana.

Existe concordancia y seguimiento entre el aludido intento del Presidente Pinochet de relieves aquello de no constituir el planteamiento peruano «una fórmula de solución final» y la calificación por el Canciller del Valle de «positiva» la alternativa informalmente sugerida por el Canciller Sandro Mariátegui. Fue por tal motivo oportuna y concluyente la afirmación hecha por el canciller Percovich en el sentido de que aquella alternativa no fue presentada a nombre del Gobierno peruano.

1.16 Pronunciamientos entre 1985 y 1990.- Significado de las negociaciones de Montevideo.

Un exámen de las cronologías hechas por CEPEI y otras fuentes de consulta en los tres países concernidos puede ser muy orientador en cuanto a los pronunciamientos formulados unilateralmente, por pares de países o en foros multilaterales, dentro de un período en última instancia poco fecundo en cuanto al tratamiento de la problemática de la mediterraneidad. Fueron, sin embargo, significativas las negociaciones realizadas en Montevideo.

Objeto: Convocados por el Canciller Ilgesias del Uruguay, los Cancilleres Bedregal de Bolivia y del Valle de Chile se reunieron en Montevideo en el curso del mes de abril de 1987. Las conversaciones se desarrollaron en torno a las siguientes propuestas bolivianas:

- Corredor soberano para Bolivia trazado en forma paralela a casi todo el trayecto del FF.CC. Arica-La Paz, que quedaría totalmente en propiedad de Bolivia, con una inflexión que iría desde la línea de Concordia hasta la Quebrada de Lluta. En total serían unos 2.745 Kms².

- Calculados alrededor de 16 Kms lineales de Litoral para Bolivia, correspondientes a la inflexión territorial a que refiere el párrafo anterior, sería aplicable a Bolivia el régimen previsto por la Convención del Derecho del Mar (12 millas de mar territorial y 188 millas de Zona Económica Exclusiva).

- El acceso no soberano para Bolivia, entre su corredor y el puerto de Arica, llegaría hasta «.. el extremo sur del malecón de atraque construído para el servicio del Perú».

- Uno de los enclaves al Sur de Arica.

- Un estudio de factibilidad de distribución de vías, a fin de hacer compatible al acceso soberano de Bolivia y su conexión con el puerto de Arica con la continuidad normal de servicios entre Tacna y Arica y el ejercicio de otros derechos conferidos al Perú por Chile mediante los pactos de 1929.

- Definitiva solución del diferendo relativo al río Lauca.

- Bolivia ofrece, a título de compensación recursos que son de su exclusivo dominio, vale decir de aquellos que no requieren la anuencia de terceros países, concretamente del Perú. Adicionalmente, Bolivia está dispuesta a orientar por Arica el futuro gasoducto Santa Cruz-Sica-Sica. que desde este último punto tendría un trazado paralelo al actual oleoducto.

- Un polo de desarrollo centrado en Arica que estaría trilateralmente integrado. (Un proyecto coincidente con el propuesto a Chile por el Perú en 1976).

Chile pidió y al poco tiempo obtuvo de Bolivia algunas especificaciones acerca del planteamiento en cuestión, pero lo que en definitiva prevaleció, como factor determinantemente adverso, fué la oposición que

de conjunto opuso a estas negociaciones un influyente miembro de la Junta Militar chilena, el Almirante Merino.

Hechos concurrentes: Asumen particular importancia, en el quinquenio que se viene considerando, las declaraciones hechas tanto unilateral como conjuntamente por los Presidentes Alan García y Paz Estenssoro, cuyo avanzado signo explica las actitudes de ambos Gobierno en torno a la problemática de la mediterraneidad boliviana. Sin embargo, puede advertirse como consecuencia no positiva para el Perú, que estos pronunciamientos de alguna manera implícita confirman la señalada inclinación peruana a no perseverar de manera inquestionable en la posición asumida frente al planteamiento chileno de 1975.

De cualquier manera, es manifiesta la inclinación boliviana, en sus propuestas de 1987, a no prescindir del Perú (como en 1950 y 1975). Puede haber tenido particular incidencia en esta inclinación el comunicado suscrito conjuntamente, en junio de 1986, por los Cancilleres Bedregal y Wagner Tizón.

Aún es más significativo el hecho de haber Bolivia cumplido con ratificar, al fin, la Convención de 1955 y el Convenio de 1957, concernientes al status condominial de las aguas del Lago Titicaca, habida cuenta de que el canje de ratificaciones al efecto llevado a cabo en Lima por los Cancilleres Bedregal y Wagner Tizón significó para Bolivia la obligación de limitar en su alcance y naturaleza las compensación que mediante recursos hídricos estaba en condiciones de ofrecer a Chile.

Bolivia manifestó en tal contexto que prestaría su activo concurso para acordar con el Perú la preservación, incremento y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos del Lago Titicaca en el marco ecológico de toda su cuenca. Un propósito que anteriores acuerdos bilaterales han llevado a la práctica.

Por otra parte, hay que advertir que el apoyo a la idea peruana de un desarrollo tripartito no supone en absoluto el abandono por Bolivia de su oposición al planteamiento, también peruano, de una zona de soberanía compartida. El planteamiento de Bolivia a Chile en 1987 es elocuente a este respecto.

En el mismo quinquenio se da, en concurrencia con lo consignado sobre la relación Perú-Bolivia, la importante negociación peruano-chilena acerca de la pendiente ejecución de cláusulas del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario. Estas cláusulas, en lo esencial referidas al muelle en Arica que Chile debe entregar para uso del Perú, fueron objeto del entendimiento de principio a que llegaron los Cancilleres Wagner y del Valle, según consta en su comunicado conjunto de 29 de noviembre de 1985. Este entendimiento fue por entonces desarrollado, virtualmente en todos sus aspectos, en la llamada Acta de Lima, en sí misma no compromisoria pero sí formativa de un preacuerdo de obligada referencia. Lamentablemente, del lado peruano primaron la exacerbada oposición de algunas instituciones y personas de Tacna y, lo que fue aún más terminante, de la parte chilena se dió la tenaz y no razonada oposición del Almirante Merino, el mismo que dos años más tarde contribuirá al fracaso de las negociaciones de su país con Bolivia.

Resultados: Por una parte es evidente que el proceder boliviano en el quinquenio de que se trata tuvo dos aspectos que son positivos y en principio irreversibles en sus alcances: el contenido de la propuesta boliviana presentada en Montevideo es más precisa y en principio más susceptible de ser negociada que las anteriores, tanto en lo que atañe a la otra parte negociadora, Chile, como por lo que atañe al Perú, cuya tercera dejó de ser ignorada por las otras dos partes. Más aún, la puesta en vigor de los convenios Perú-bolivianos de 1955 y 1957 puso definitivamente fin a la posibilidad de disponibilidades hídricas del Lago por parte de Bolivia para beneficio de Chile sin una previa conformidad peruana.

De otra parte, las negociaciones de 1985 entre el Perú y Chile revelaron virtualmente, por primera vez en cincuentiseis años, la voluntad concurrente de las partes de ejecutar las cláusulas aún pendientes de cumplimiento de los pactos de 1929. Esta aproximación chileno-peruana, es un tema sensible no solo en el nivel bilateral sino con implicancias para terceros en un territorio y puerto como los de Arica.

Los aludidos tratos de Chile con Bolivia y con el Perú, no solo configuran la complejidad del escenario geopolítico que Arica representa. Adicionalmente importantes sectores de la opinión pública tanto en el Perú (sobre todo en Tacna) como en Bolivia, mantienen posiciones de extrema intransigencia respecto a Chile, no tanto por una anacrónica aun-

que comprensible reminiscencia de la Guerra del Pacífico como por muy concretos intereses de sectores políticos que quieren seguir manejando, para su provecho, los avatares de la guerra perdida.

En cuanto a Chile, no ha sido la opinión pública la renuente a negociar con los dos vecinos los contenciosos derivados del conflicto de 1879. La resistencia procedió, tanto respecto de la mediterraneidad como sobre el cumplimiento del Tratado de 1929, de un sector, la Marina, del entonces Gobierno militar. Pero por mucha influencia que haya tenido el entonces miembro de la Junta de Gobierno, Almirante Merino, cuesta admitir que su veto, en las dos ocasiones, haya sido tan singular y terminante.

Es de suponer que el régimen del General Pinochet, en cuanto a la mediterraneidad de Bolivia, haya preferido la desde hace años conocida tendencia chilena a preferir un régimen gradualista que, entre otras concesiones, contemplaría en su primera fase, para uso de Bolivia, el lado sur del espigón cuyo lado norte es el que corresponde al uso del Perú. Cuentan al respecto tanto documentos intercambiados por el Perú con Chile así como por Chile y Bolivia. Este es el más ilustrativo de los rasgos de interés tripartito y de múltiple efecto que tienen los acuerdos centrados en el territorio y puerto de Arica.

Procede asimismo tener en cuenta que las presidencias de los señores Paz Zamora y Aylwin fueron después de muchos años en la relación bilateral, coincidentes en cuanto al signo democrático, sin que por ello se haya dado como resultado una seria voluntad de negociar sobre el tema mayor. Ni siquiera alcanzaron ambos regímenes a reanudar las elecciones diplomáticas.

Pese al pragmatismo demostrado por los últimos regímenes bolivianos y de una cierta apertura al parecer diseñada por Aylwin, nada hace pensar que en el futuro inmediato, con nuevos regímenes en La Paz y Santiago, las cosas vayan a cambiar significativamente. No hay que olvidar que las fuerzas armadas chilenas siguen ejerciendo una cierta gravitación que, cuando menos, será decisiva en cuanto a la aspiración portuaria de Bolivia y a otras problemáticas concernientes al territorio y puerto de Arica. Además, políticos influyentes en Chile, como don Gabriel Valdés, han de insistir en la vieja tesis antes aludida en la gradualidad.

1.17 Período 1991-1993.

Los tres años comprendidos en este período carecieron de significación -hasta donde es posible saberlo por la inexistencia de tratos boliviano-chilenos sobre el tema de la mediterraneidad. Pese al mencionado pragmatismo demostrado en sus aproximaciones al tema por el Presidente Paz Zamora y su Canciller, y no obstante el retorno de Chile al sistema democrático, tampoco fue posible a los dos países acordar en esta oportunidad la reanudación de sus relaciones diplomáticas. En esta circunstancia, no ha quedado al Perú otro papel que el de observador pasivo, pero no indiferente.

Por lo tanto, carecería de sentido buscar, tal como se ha procedido en la consideración de períodos precedentes, un significado objetivo a este trienio. Sin embargo, sería del caso no desechar la posibilidad de que aquel enfoque pragmático y otras circunstancias puedan ser útilmente aprovechados por los nuevos gobernantes que resulten electos en uno y otro país. Por contraste, han sido de mayor relieve los siguientes hechos de carácter colateral.

Hechos concurrentes: En enero y diciembre de 1992 fueron suscritos por Perú y Bolivia, bajo el auspicio personal de sus Mandatarios, diversos acuerdos destinados a conceder las máximas facilidades de acceso, para Bolivia, en el Puerto de Ilo y áreas aledañas. El convenio marco, denominado Mariscal Santa Cruz, contiene principalmente dos componentes de esta nueva etapa de vinculación bilateral: una Zona Franca Industrial y una Zona Franca Turística de Playa. Fue acordada, concordantemente, la promoción conjunta del financiamiento del estudio de factibilidad y diseño definitivos del corredor vial Ilo-Desaguadero-La Paz-Puerto Suárez, puerto fluvial este último en el cual Perú gozará de similar tratamiento al que confiere a Bolivia en materia de libre tránsito y asuntos conexos.

Estos acuerdos, no solo están formalmente en vigencia en virtud de su ratificación por las dos partes. Cuentan, para su eficiente cumplimiento, como base de sustentación, con la legislación peruana sobre zonas francas, que es concurrente con la relativa al tratamiento paritario de inversiones nacionales y extranjeras, y que resulta de particular interés para Bolivia y, por derivación futura, para Argentina y Brasil.

Lo que más cuenta, más allá de las tradicionales concesiones de tránsito y del adjetivo beneficio que ellas tienen para el Perú, los acuerdos de enero y diciembre se orientan a un solo polo de desarrollo, compartido preferentemente con Bolivia pero también abierto a terceros de proyección transcontinental, como Argentina y Brasil, y también a Chile, habida cuenta del probado interés de su sector privado en invertir en empresas del sur peruano.

No obstante aquellas proyecciones de signo positivo, tanto en el Perú como en Chile han surgido sobre los acuerdos de Ilo, objeciones que no son compartidas por los respectivos Gobiernos pero que están sirviendo al manejo de ciertos sectores políticos de oposición a intereses de raigambre regional.

Las críticas surgidas en el Perú proceden de grupos y personas que cuestionan los términos de espacio físico y duración temporal establecidos por los acuerdos de Ilo, en el supuesto de que se trataría de concesiones que implicarían, en favor de Bolivia, formas encubiertas de transferencia de soberanía. Estas suposiciones fueron en su momento expresa y tajantemente deshechadas por el Gobierno boliviano, con lo cual ha quedado definitivamente considerado que las concesiones no significan cuestiones de soberanía territorial y marítima.

Por lo que concierne a Chile, especialmente a ciertos sectores de opinión en Arica, las críticas llevan a suponer que lo pactado entre el Perú y Bolivia estaría destinado a desviar hacia Ilo el comercio en tránsito boliviano que actualmente se orienta hacia el puerto ariqueño. Este recelo revela hasta qué punto está enraizado el concepto de rivalidad entre el Perú y Chile a propósito del comercio en tránsito de Bolivia, rivalidad que, artificialmente fomentada durante decenios, debería ser desechada en mérito a esquemas cada vez más apreciados de libertad de comercio y ampliada visión política en lo que concierne a los tres países directamente interesados.

Por otra parte, la relación Perú-Bolivia ha sido enriquecida, en el contexto de la mancomunidad lacustre y en concomitancia con los pactos de Ilo, con el acuerdo de ejecución del Plan Director del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopo-Salar de Coipasa. (Cambio de notas del 12 de diciembre de 1992.). Este entendimiento ha sido puesto en ejecución

(cambio de notas del 30 de julio de 1993) mediante el establecimiento de la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del sistema lacustre y fluvial antes mencionado.

Las Convenciones de Lima.- Dos convenciones y otros acuerdos complementarios, suscritos en Lima el 11 de mayo de 1993, recogieron parte sustantiva del preacuerdo contenido en la llamada Acta de Lima que en 1985 fue aprobada por los Cancilleres del Perú y Chile y que estuvo orientada, sin haber llegado a ser compromisoria a la ejecución de cláusulas aún pendientes de cumplimiento del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario.

La principal de las dos convenciones de 1993 establece, entre otros puntos, la ubicación y otras especificaciones estructurales del muelle para uso del Perú y de sus instalaciones anexas, el establecimiento concordante de una Empresa Concesionara, y asimismo, las normas a las que deberá ser sometido el libre tránsito tanto ferroviario como vial, de conformidad con el referido Tratado de 1929.

Existen, por así decir, dos lecturas entre sí contradictorias de las dos convenciones:

La primera sostiene que ambos instrumentos se ajustan a los términos de lo pactado en 1929 en tanto salvaguardan y confirman los derechos y obligaciones contraídas, sin que ello obste el señalamiento de carencias, de ambigüedades y de otros componentes que de conjunto son objetables en ambas convenciones pero que serán salvables en la medida en que las partes así lo acuerden. Puntualiza esta primera lectura que es preciso esclarecer, expresamente, que no es la Empresa Concesionaria sino el Estado peruano el titular del derecho de uso a perpetuidad a que se refiere la principal de las convenciones suscritas, y que, además, se requiere mayor especificidad en relación al libre tránsito por carretera y una más amplia facultad de manejo por la Empresa Concesionaria de la carga hacia o desde terceros países que pase por el muelle al servicio del Perú.

En suma algunas supresiones y contadas enmiendas en el texto de las Convenciones, asimismo la suscripción de instrumentos complementarios (por ejemplo para establecer un sistema de solución de controver-

sias) serían suficientes para salvar las imperfecciones en que han incurrido las convenciones de mayo de 1993, sin por ello alterar su sustancia, ni abrogar por lo tanto las arduas negociaciones realizadas sobre el aspecto más sensible en la relación peruano-chilena.

La otra lectura aduce, fundamentalmente, las dos convenciones incumplen los pactos de 1929 y deben ser, por lo tanto, retiradas del Congreso, dado que es imperativa su total reconsideración por los dos Gobiernos. Para sustentar tan grave extremo añade la misma lectura que tan solo es un lado del espigón el asignado al Perú (ignorando que un proceso de más de 30 años ha llevado al Perú a aceptar, por ser suficiente y eficiente un lado costado de atraque, cuya extensión e instalaciones no podrán, sin permiso del Perú, ser compartidas por Chile). Asimismo supone que constituye vicio irrevocable el establecimiento de una Empresa Concesionaria, por lo demás sometida a la ley chilena (la estará en la medida que no contradiga lo pactado por las partes).

2. La infraestructura, los acuerdos y los servicios de tránsito

2.1 Infraestructuras portuarias, ferroviarias y viales.

a) En Chile

Procede a estudiar, a la luz de las disponibilidades actuales del puerto de Arica y de sus previstos límites de expansión, la factibilidad política, técnica y económica que tendría un nuevo puerto (en la hipótesis de una franja soberana para Bolivia con acceso al mar) entre el actual límite fronterizo peruano-chileno y el casco de la ciudad de Arica. A este respecto pueden seguir siendo valederas las razones que indujeron a Leguía a no insistir en un puerto propio para el Perú. Cuentan, desde luego, el interés de Chile en mantener la primacía de Arica y, en lo relativo a Bolivia, la existencia de proyectos como los de los ingenieros Plaza y Paulsen.

En el caso de no ser viable a corto o mediano plazo una alternativa a la del puerto de Arica, habría que considerar cuáles serían las posibilidades de sustantiva ampliación de sus instalaciones, en función entre otros factores, del previsible incremento del comercio en tránsito tanto de

Bolivia y el Perú como de terceros países, Brasil y Argentina preferencialmente.

En el supuesto de prevalecer aquella opción de Arica, habrá la posibilidad de que Perú y Chile acuerden, sin mengua de sus derechos, integrar el muelle pendiente de entrega al Perú (Tratado de 1929) a un sistema ampliado que atienda los requerimientos y una mayor injerencia portuaria de Bolivia, así como el mejoramiento del tránsito de terceros países.

Resulta ser de indispensable evaluación la actual situación del FF.CC. Arica-La Paz (tramo de cremallera) y su estudio comparativo con la prospectiva económica de la carretera que empieza a ser una realidad virtualmente paralela.

Es también necesario el estudio de la situación del FF.CC. Antofagasta-Bolivia y de las instalaciones portuarias en ese puerto, especialmente en lo que concierne a la exportación de minerales bolivianos.

b) En el Perú

Es indispensable la evaluación y mejoramiento de la situación actual de las instalaciones portuarias de Matarani y de su comunicación ferroviaria con Puno, así como de las instalaciones portuarias en Ilo y de sus posibilidades previstas de comunicación vial con Bolivia, a la luz de la recuperación económica del Perú y de su proyección en puertos y medios de comunicación física. Cuentan, entre otros concordantes factores prospectivos, la habilitación de las zonas francas concedidas a Bolivia en Ilo y su proyección en lo concerniente a la Argentina y Brasil. A este respecto, los acuerdos de Ilo suscritos por Perú y Bolivia en 1992, son tratados en anexo a este texto.

Precisa considerar la función actual (virtualmente solo para pasajeros) del FF.CC. Arica-Tacna, teniendo en cuenta los fines con que fue previsto y la concordante prohibición de construir nuevas líneas férreas acordada con Chile en 1929. En ese contexto habría que contemplar su rehabilitación funcional y económica, con motivo de la futura habilitación del muelle que Chile debe entregar al Perú.

En la misma dirección estaría la revaluación, concurrente con la de la ferrovía, de la carretera Tacna-Arica, habida cuenta de que ésta aún carece del estatuto jurídico conferido a la ferrovía por el Tratado de 1929, en la medida que está pendiente de ratificación las Convenciones suscritas con Chile en 1993.

Asimismo es pertinente la apreciación de las correlativas ventajas que puede tener una comunicación vial entre Tacna y el altiplano boliviano, siempre en términos comparativos con los beneficios de la proyectada carretera Ilo-La Paz.

c) En Bolivia

Cuentan, en su conjunto considerados, los proyectos nacionales e internacionales par mejorar o llevar a cabo comunicaciones ferroviarias y viales con Chile y Perú y su relación con las similares que vinculan a Bolivia con Argentina y Brasil. Se trata de integración física de alcance interoceánico, cuyo centro es Bolivia.

2.2 Volúmenes de carga, tasas portuarias, tarifas ferroviarias y otros costos de operación

Previo a cualquier intento de cooperación tripartita con miras al mejoramiento del comercio en tránsito, es indispensable el análisis comparativo de los volúmenes de carga en tránsito y de las tasas y tarifas aplicadas en puertos y ferrovías de Chile y el Perú, en función de Bolivia. Complementariamente procede el análisis actualizado y comparativo de los convenios de tránsito otorgados desde 1883 a Bolivia tanto por el Perú como por Chile, y del régimen de 1929 vigente entre estos dos últimos. (Nota: Tener en cuenta artículo de J. Morelli P. «Facilidades de tránsito otorgados a Bolivia por el Perú y Chile a través de la Historia Republicana». Rev. Peruana de D. Int., Enero-Junio 1959 y «El Altiplano Perú Boliviano y el Lago Titicaca» de A. Deustua C.)

3. Servidumbres Internacionales en Arica distintas de las de tránsito de personas y mercaderías

Trátase, en primer término, de servidumbres pactadas en el Tratado de 1929 que conciernen al uso y mantenimiento exclusivamente a dispo-

sición del Perú, de dos canales (Maure y Uchusuma). Estos canales permiten la desviación de aguas del río Uchusuma mediante obras que, realizadas a partir de 1870, en la actualidad atraviesan territorio chileno.

Por otra parte, una mucho más importante servidumbre, concedida por Chile a Bolivia, comporta el establecimiento del oleoducto boliviano que parte de Sica-Sica y desemboca en el litoral ariqueño. Existe prueba de que Bolivia, antes de optar por la concesión chilena, intentó, sin éxito, que el oleoducto tuviese salida por el puerto de Ilo. La negativa peruana constituyó un error en el cual Chile no incurrió simplemente por tener una mejor visión política de la problemática, a pesar de que con ello fueron acrecentados en cantidad y complejidad las servidumbres previamente existentes en Arica.

4. Participación de terceros países y organizaciones internacionales en el tratamiento de la mediterraneidad de Bolivia

Es, en primer lugar, apreciable la participación en esta materia de los Estados Unidos, tanto a la luz y en el contexto de la llamada «paz americana» cuanto en razón de continuas variantes en la política interna americana (administraciones republicanas o demócratas). Incide también a este respecto el desarrollo durante los últimos decenios, de las relaciones entre los Estados Unidos y los tres Estados comprometidos directamente en relación a la mediterraneidad y, eventualmente, con otros países sudamericanos de alguna manera interesados en el mismo tema.

Son también mencionables, aunque sea para señalar, significativamente, su infructuoso resultado, los intentos de mediación o de buenos oficios sucesivamente llevados a cabo por Colombia, Venezuela y Uruguay. En el mismo contexto hay que tener en cuenta la influencia de los contactos y consultas respectivamente mantenidas por los tres países directamente concernidos con Argentina y Brasil.

En lo que al orden multilateral concierne, surge primero la comparación entre la importante aunque infructuosa consideración de la aspiración boliviana por la Liga de las Naciones y la ulterior no injerencia de las Naciones Unidas, fundada en su propia normativa jurídica.

Por lo que al ámbito continental atañe, conviene la evaluación de la no concurrencia de Barrientos a la reunión presidencial de Punta del Este (1967). El antecedente fue la no concurrencia de Bolivia a la IIa. Conferencia Panamericana de Santiago.

Aquella evaluación sería útil para relieves el posterior y prevalente tratamiento dado a la problemática por la OEA, entre cuyos pronunciamientos destaca la resolución -aprobada con el voto en contra de Chile- por la Asamblea General (IX) en octubre de 1979: acceso soberano al mar sin compensaciones territoriales; zona portuaria de desarrollo multinacional, dentro de las instalaciones de Arica. El hecho de haberse aprobado esa Resolución en La Paz, fue lamentablemente disminuído por el golpe de estado de Natusch, el cual a su vez dió lugar a solidarias reacciones democráticas a nivel andino.

La Declaración de Ayacucho de 1974, suscrita por ocho países, (de los cuales seis andinos, incluído por entonces Chile), es virtualmente el único documento en el que los tres países directamente interesados concuerdan en expresar coincidencias sustantivas, aunque general, sobre el tema de la mediterraneidad. De ahí la importancia de su expresa aunque genérica mención en la Declaración Chile-Bolivia de Charaña, que dió inicio a las negociaciones de 1975 y 1976. Este aspecto es convergente con el más conocido de la propia Declaración de Ayacucho en cuanto al control y limitación de armas convencionales y otras formas de promoción de la confianza.

Importa, en el mismo sentido, la reiteración por el Grupo Andino, a través de su Consejo de Cancilleres y de sus Jefes de Estado, del pronunciamiento de Ayacucho sobre la mediterraneidad de Bolivia, con la connotación de que, a partir de la separación de Chile del proceso subregional, aquella reiteración no fue compromisoria para ese país y por lo tanto de reducido interés para Bolivia.

En todo caso, es de notar que tanto a nivel continental (Asamblea General de la OEA) como subregional (reuniones semestrales de los Jefes de Estado andinos), tanto las alusiones al problema de la mediterraneidad como las obviamente más envueltas que suele promover el Ecuador, tienen un tratamiento más orientado a fines de consumo interno, en los dos países interesados, que a una voluntad reconocible de

promover la injerencia de ambos foros en asuntos que no son de su competencia. La opinión de Walter Montenegro es de sumo interés al respecto; la reiteración calendaria del tema de la mediterraneidad, sin incrementos conceptuales que lo vivifiquen, tienden a «devaluarlo».

5. El aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca y la problemática de la mediterraneidad

La naturaleza y diversidad de los aspectos exigen su consideración de conjunto, con miras competentes a la formulación de conclusiones:

Hay que tener en cuenta, en primer término, los acuerdos binacionales y los documentos siguientes:

- La Convención sobre pesca Perú y Bolivia de 17-VII-1935.
- Las Notas cambiadas en 1936 entre la Legación en La Paz y la Cancillería boliviana, a propósito de la concesión relativa a aguas del Titicaca en favor de la empresa Hochschild.
- El Memorandum del Asesor de la Cancillería peruana Dr. Alberto Ulloa (7-X-1938).
- El Comunicado del Gobierno peruano (1950) sobre la mancomunidad de las aguas lacustres.
- La Declaración Conjunta y convención suscritas por Odría y Paz Estenssoro en Julio de 1955.
- El Convenio de 1957 (condominio aguas).
- La Ratificación por Bolivia y Canje de Ratificaciones de convención del 55 y convenio del 57.
- Los convenios suscritos posteriormente sobre la Cuenca (Autoridad Autónoma).

Desde un punto de vista jurídico, al tiempo que político, y con la mira de armonizar la diversidad de intereses existentes, es necesario el tema principal de las aguas del Lago, no solo a todos los entendimientos que en el marco de la cuenca han formalizado o podrían concertar el Perú y Bolivia sino a los entendimientos que ambos países, puestos previamente de acuerdo, podrían convenir con Chile, para fines de aprovechamiento trilaterales económicamente viables y ecológicamente sostenibles.

Son a este respecto mencionables, entre otros, los proyectos chilenos (1950) para el aprovechamiento de aguas del Titicaca en territorios de los tres países. La imposibilidad de realización de tales proyectos surgió de una oposición peruana basada en una tesis jurídica por entonces no admitida por Bolivia como vínculo compromisorio: la mancomunidad de las referidas aguas. Tal carácter condominial sí tiene ahora, en virtud de la puesta en vigor de los acuerdos bilaterales de 1955 y 1957, la plena aceptación de las partes. En consecuencia, Bolivia podría, con la previa y negociada anuencia del Perú, ofrecer en principio compensaciones no territoriales en el caso de acceder soberanamente al litoral ariqueño.

Por otra parte, en conciliable la política de Perú en materia de aguas internacionales vinculadas a la cuenca del Titicaca con la que sustenta en relación a las cuencas binacionales de la frontera occidental con el Ecuador. En el primer caso somos de curso superior en tanto que en el segundo somos de curso inferior. La resultante de esta situación, para el Perú no es otra que la de sostener tanto ante el Ecuador como ante Bolivia, una posición cabalmente equilibrada en el uso racional de los recursos hídricos de carácter internacional.

6. Las mutaciones fronterizas, incluidas las compensaciones territoriales

Es insoslayable y debe ser evaluada la solución de continuidad entre los territorios del Perú y de Chile que configuraría la existencia de un corredor soberano desde el territorio boliviano hasta el mar, incluída las consecuentes implicancias estratégicas para los tres países («buffer zone» entre Chile y el Perú; desmilitarización del corredor boliviano). La opinión de Walter Montenegro al respecto no es excluyente de tal situación

pero no la considera particularmente significativa en cuanto a la garantía de paz que dicho cambio territorial revistiría.

Identificar en lo posible las áreas territoriales de Bolivia contiguas a su frontera con Chile, que puedan ser de preferencia interés para Chile como compensación a las concesiones de un corredor soberano y una extensión de mar adyacente, podría ser eventualmente de utilidad en la medida que aún constituye una hipótesis válida la controvertida del canje territorial.

Por eso sería admisible determinar áreas bolivianas de preferente interés para Chile que comporten, alternativa o acumulativamente, lo siguiente:

- Valor estratégico con relación a la propia Bolivia, a la Argentina y aún con relación al Perú.
- Recursos mineros
- Recursos hídricos, incluidos los fluviales procedentes de territorio chileno.

Además habría que definir cuál sería, a la luz de la Convención del Derecho del Mar, en la actualidad invocable, la extensión de mar territorial y de Zona Económica Exclusiva, en su totalidad o en parte susceptibles de originar compensaciones territoriales por parte de Bolivia.

7. Zonas francas, puertos libres y polos de desarrollo

Habría que establecer el grado de relación existente entre los regímenes de puerto libre específicamente concedidos al Perú y Bolivia en Arica y los regímenes ampliados de zonas francas o sus similares en el Perú (ZOTAC de Tacna y ZOFRI de Ilo) y en Chile (Arica e Iquique), a fin de establecer hasta qué punto esos regímenes ampliados son concordantes y complementarios con las facilidades de tránsito en vigencia, que son prioritarias.

Procedería armonizar los acuerdos bilaterales suscritos entre los tres países, así como sus respectivos proyectos o realizaciones nacionales en materia de puertos libres y zonas francas y de sistemas de tránsito vigentes con miras a un polo de desarrollo en Arica en el que Bolivia y el Perú dispongan de una participación económicamente equilibrada con la de Chile y compartidamente sustentada por inversiones externas para la explotación de recursos hídricos (fines energéticos y de irrigación), de otros de carácter petrolero, incluido el gas, y de yacimientos mineros; todos ellos correspondientes a zonas circundantes de los tres países.

8. Conclusiones

En lo que concierne a conclusiones, al tiempo que sus gestiones derivables de los capítulos precedentes, es conveniente seguir una secuencia cronológica, según períodos al efecto ya delineados en este Trabajo:

a) 1883-1903: las negociaciones de 1895 demuestran notoria renuencia de parte de Chile, falta de realismo de Bolivia e incapacidad del Perú para condicionar los entendimientos bilaterales de los otros dos países. Por otra parte, Chile, con el FF.CC. Antofagasta-Oruro, demuestra en este período voluntad y eficacia con miras a la consolidación de su soberanía en el antiguo litoral de Bolivia, conjugada con la información a ese país de un vínculo físico de dependencia. Cuentan en esa época, en relación a terceros países, la crítica situación -luego básicamente resalta en 1902- entre Chile y Argentina, así como la influencia en varios sentidos de Gran Bretaña (salitreras, FF.CC., presumiblemente minerales en Bolivia).

b) 1904-1928: el Tratado de 1904 es concebido, para múltiples efectos, en función del FF.CC. Arica-La Paz, que Chile se compromete a construir no solo para crear, como en el caso Antofagasta-Oruro, un vínculo físico de dependencia para Bolivia sino la predeterminación del destino de Arica como territorio chileno, en contradicción por lo tanto con la obligación para Chile de llevar a cabo el plebiscito previsto en 1983.

La Cancillería peruana reacciona con mayor vigor que en 1895 pero su fundamentación, predominante jurídica, elude la contundencia de los

hechos consumados por Chile y Bolivia, con el argumento de haber ambos países manifestado no tener la voluntad de afectar derechos peruanos. Por otra parte, el Tratado de 1904 inicia la política de Chile de otorgar servidumbres en Arica como instrumento de negociación (inicialmente con Bolivia y después con el Perú) para fines de supuesta compensación y de libre comercio y para afirmar soberanía en el extremo norte de su territorio.

Interesa observar que, a fines de este período, queda demostrada la inviabilidad -motivada por Chile- del plebiscito y la subsiguiente participación de EE.UU., iniciada por la propuesta Kellog, para poner fin al contencioso de Tacna y Arica.

c) 1929-1949: Al seguir la frontera pactada por el Tratado de 1929 el trazado del FF.CC. Arica-La Paz, queda consolidada la situación creada, al margen del Perú, en 1904. Además, la antigua comunicación entre Arica-Tacna y el Altiplano queda desprovista de potenciales desarrollo de carácter competitivo con el FF.CC. Arica-La Paz, en tanto queda pactada la obligación de no construir nuevas ferrovías. Por otra parte, las servidumbres de aguas aseguran un abastecimiento de Tacna preexistente a la Guerra del Pacífico, en tanto que las servidumbres de tránsito, según restrictiva interpretación chilena, resultan ser similares a las pactadas con Bolivia. La negativa de Chile a construir un puerto inmediatamente al norte del puerto de Arica, para el Perú, y la obligación en consecuencia pactada de habilitar para uso del Perú, un muelle dentro de las instalaciones de ese puerto hace imposible el establecimiento de un enclave vinculado a Tacna, cuyo beneficio es tan solo el del libre tránsito.

Habida cuenta de ciertos antecedentes previos a 1929 y de la glosa hecha en el párrafo anterior del Tratado de Lima, podría llegarse a la falsa conclusión de que el Tratado de 1929 fué para Chile, en relación al Perú, lo que el Tratado de 1904 fue en relación a Bolivia. La diferencia saltante entre ambos instrumentos, consistente en la devolución de Tacna al Perú, podrá inclusive ser erróneamente ignorada con el argumento de haber quedado Tacna como una pequeña provincia casi aislada del Perú, en tanto que Chile ha reafirmado soberanía en un territorio de paso obligado para Bolivia.

Conclusiones simplistas de esa clase, con interpretaciones falsas, pueden ser dehechadas con el examen de elementos de juicio como los que siguen:

- Las personalidades de los dos Mandatarios en 1929, Leguía e Ibañez, ambos dictadores ilustrados, con visos de legitimidad y el poder real bajo su absoluto control. El poder de decisión personal que en tales circunstancias compartieron ambos Jefes de Estado que, sin duda alguna, determinante de los pactos concertados.

- La labor de Leguía, durante sus dos presidencias, para poner término a la controversia sobre Tacna y Arica, habida cuenta de los previos tratados de límites concertados con los otros países vecinos, excepto Ecuador.

- El realismo de ambos Gobiernos que vieron en la partición una fórmula confiable de pacificación, ciertamente con miras más valiosas que las del mantenimiento, hasta entonces invocado, con intrasingencia y sin mayor rigor, de la «unidad» de Tacna y Arica.

- La controversia acerca de si debía haber o no un puerto al sur de Arica para el Perú parece haber tenido más una motivación de política interna y de táctica negociadora, para Leguía, que una opción geopolítica y económicamente apreciable. Fué mucho más realista y efectivo optar por el muelle a que se refiere el Tratado, y que permite al Perú no solo velar por los intereses de Tacna sino su presencia en un punto de interés tripartito: un factor a tener en cuenta en la eventualidad de reanudarse negociaciones para un corredor de soberanía boliviana.

- En términos prácticos, lo dispuesto en el Tratado de 1929, en cuanto al rubro de ferrocarriles, no tiene hoy relevancia. El condenar al ferrocarril Tacna-Arica a no ser prolongado hasta territorio boliviano constituye una restricción en los hechos superada por otros ferrocarriles y por actuales y futuras carreteras al servicio del comercio en tránsito por el Perú hacia y desde el altiplano.

d) 1950-1975: Las negociaciones y entendimientos entre el Canciller chileno Walker Larraín y el Embajador de Bolivia en Santiago, Ostria Gutiérrez, constituyen un ejemplo ilustrativo de planteamiento que, por

su propia naturaleza y por la virtual exclusión del Perú, estaba condenado a no hacer viable el acceso soberano de Bolivia al mar por territorio ariqueño. En efecto, aun cuando no expresamente mencionada, la compensación no territorial, supuesta a ser aportada por Bolivia, no era otra que la desviación, en favor de Chile, de aguas del Lago Titicaca, vale decir de un recurso hídrico al cual el Perú ya por entonces atribuía formalmente un carácter de condominial que, con carácter exclusivo, corresponde a los dos ribereños.

Hubo al respecto el error de Bolivia de suponer que el Perú, además de no ejercer el derecho de tercería que le confiere el Tratado de 1929, consentiría en negociar el aprovechamiento de las aguas del Lago no bilateralmente sino con la participación de Chile. En cuanto a este último país, no cabe duda que estuvo en sus cálculos que la reacción del Perú sería negativa y que en tal virtud la inviabilidad de la salida soberana al mar de Bolivia sería de responsabilidad peruana.

Aún en la hipótesis de una favorable respuesta del Perú al planteamiento hecho, Chile tendría a su haber la accesión a un recurso hídrico que potenciaría el desarrollo agroindustrial de Arica, tan solo a cambio de una estrecha faja territorial paralela a su actual frontera norte. Como está expresado, la declaración del Presidente Odría, de 30 de marzo de 1951, puso fin a estas gestiones, en fundada defensa del derecho y del interés peruano y con detrimento, no atribuible al Perú, de sus relaciones tanto con Bolivia como con Chile.

Consecuencia a mediano plazo fueron los pactos Perú-Bolivia, respectivamente de 1955 y 1957, pactos en su oportunidad ratificados por el Perú pero no por Bolivia, cuyos sucesivos Gobiernos presumiblemente prefirieron postergar esa ratificación para mejor negociar con Chile. Ocurrió lo contrario: otros recursos hídricos, los del Lauca, motivaron divergencias que llevaron a la ruptura de relaciones entre La Paz y Santiago. De manera concordante con su trayectoria de acercamiento al Perú, el Presidente Paz Estenssoro, durante su último Gobierno, obtuvo el apoyo del Congreso que era necesario para la ratificación de los referidos pactos.

Antes de entrar en vigor aquellos dos pactos sobre el Lago, fué significativo, en 1961, la presentación por el Embajador chileno en La Paz

de un memorandum en que se renovaba la disposición de conceder un corredor soberano a Bolivia, siempre bajo la condición de compensaciones no territoriales.

En cuanto a las negociaciones intermitentemente llevadas a cabo, entre 1969 y 1973, entre diversos Gobiernos que por entonces se sucedieron en ambos países, los resultados fueron tan negativos como era de esperar. Sin embargo, un elemento de cuestionable fundamento jurídico llegó a ser introducido, oficiosamente, en las conversaciones tenidas por entonces: la posibilidad de que Chile pudiese otorgar a Bolivia una concesión territorial a título de usufructo. De haberse pactado esta fórmula, obviamente habría tenido por objeto evitar la tercería peruana pactada en 1929. Algo que no es concebible sin el previo consentimiento del Perú.

e) 1975-1990: Las negociaciones llevadas a cabo en 1975 entre los Presidentes Banzer y Pinochet, así como las subsiguientes entre los de Pinochet y Morales Bermúdez en su conjunto de tanta significación como las de 1950, tuvieron su primera fase en la Declaración de Charaña, signada no tanto por la voluntad de Chile de reiniciar negociaciones para poner fin a la mediterraneidad de Bolivia como por el empeño de Santiago de mejorar la imagen externa de su régimen dictatorial y de atender, con carácter de prioridad, el potencialmente explosivo contencioso territorial con la Argentina.

El planteamiento presentado por Bolivia en dichas negociaciones, centrado en un corredor soberano al norte del Puerto de Arica, contempló adicionalmente la concesión, en otra ubicación geográfica, de un enclave con acceso al mar. El Gobierno chileno desechó de inicio la variante adicional del enclave y en cuanto al corredor, invocó, a título de justa compensación, una fórmula de canje territorial supuestamente ya admisible para Bolivia. Con respecto a tales compensaciones, Bolivia mostró renuencia a que tal criterio fuese aplicado no solo en relación al territorio del corredor sino a su correspondiente proyección marítima. Así surgió de discrepancias puntuales entre las partes que se sumaron a la creciente oposición habida en Bolivia con respecto al principio mismo de la compensación territorial.

No tardó Chile en iniciar ante el Perú gestiones fundadas en el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario, a fin de cautelar los dere-

chos de tercería de una de las partes en el caso de estar dispuesta la otra a ceder a un tercer país parte de territorios ariqueño o tacneño.

A diferencia de a posición asumida en 1950, el Perú no ejerció negativamente su derecho de tercería, y al así proceder invocó, en los hechos, no la letra pero sí el espíritu del Tratado de 1929, al aducir que la presencia soberana de Bolivia en la actual franja fronteriza peruano-chilena debe dar lugar no solo al mantenimiento de las servidumbres internacionales que ese instrumento aseguró al Perú sino a un esquema ampliado de cooperación tripartita en la zona, mediante el establecimiento de una zona de soberanía compartida y la administración conjunta de las instalaciones portuarias.

La denegación que de plano hizo Chile del planteamiento peruano fué seguida de una declaración mediante la cual Bolivia, al tiempo que optó por negarse a cualquier modalidad de canje territorial, se opuso a la propuesta peruana de una soberanía compartida en Arica.

Es interesante observar, por una parte, que ni Chile ni Bolivia instaron formalmente al Perú a reformular sus propuestas, a fin de hacerlas negociables, no obstante que según declaraciones del Canciller peruano aquellas propuestas eran en principio susceptibles de ser reconsiderables en alguna medida.

No puede afirmarse que de estas propuestas y contrapropuestas hayan derivado resultados propiamente positivos en cuanto a la deseable meta final de dar una solución a la mediterraneidad boliviana. Sin embargo, queda como valioso precedente el alcance innovador del planteamiento peruano. Cuando menos, queda la evidencia de haber superado el Perú la tendencia al fácil expediente de hacer uso, como en 1950, del derecho de oposición que le confirieron los pactos de 1929. Cabe sí formular un interrogante: ha sido esa una posición rigurosamente mantenida por el Perú?. Ulteriores pronunciamientos a que luego se hace referencia abren al respecto algunas dudas.

Las negociaciones anteriormente habidas en 1977 y 1978 entre los regímenes de Banzer y Pinochet no comportaran auténtica voluntad de entendimiento entre los dos países. Para Chile tan solo se trataba de ganar tiempo con Bolivia, habida cuenta de su preocupación por el curso

sumamente crítico de su contencioso con la Argentina y el negativo ambiente en que se daba el centenario de la Guerra del Pacífico. Para Bolivia, por su parte, existía la virtual imposibilidad de vencer la resistencia interna a la fórmula del trueque territorial.

Fue con motivo de estas negociaciones que Chile, implícitamente, reconoce el error de haberse negado, de plano, a considerar el planteamiento peruano de noviembre de 1976. Para levantar el peso político de haber puesto punto final a los tratos con el Perú, con el consiguiente desmedro para Bolivia, el Canciller chileno hizo pública referencia al carácter no irreversible que el Perú había dado a su propuesta. Así resultó claro que Chile pretendía, cuando menos de alguna manera, no quedar con toda la responsabilidad del impasse que no era posible superar bilateral o trilateralmente.

Las negociaciones de 1984-1985, previstas durante las administraciones de Pinochet y Siles Zuazo, bajo el auspicio de Colombia, no llegaron en rigor a realizarse porque en su etapa preparatoria fué manifiesto el propósito de ambas de no abandonar respectivas posiciones extremas. Sin embargo, hubo en esta oportunidad un intercambio de precondiciones, por así llamarlas, que merecen mención. Por ejemplo, aquella que, según una agencia noticiosa, habría planteado Chile, reafirmando viejas tesis gradualistas, con miras al establecimiento de empresas binacionales a las que estaría encomendado el comercio boliviano en tránsito por Arica, incluido el acceso a la administración portuaria.

Interesa consignar que entonces existía para Chile, en relación a su vecindad, un ambiente en el cual se habían disipado las posibilidades de un conflicto con Argentina y, por otra parte, se daba un mejoramiento visible de sus relaciones con el Perú.

Fué precisamente en el marco de una mejor relación peruana-chilena, en buena parte debida a patrones de pacífica convivencia adoptados por el Presidente Belaúnde, que su Canciller Sandro Mariátegui se refirió públicamente a una posible salida soberana de Bolivia a través de Arica manifestando que, en lo que al Perú concernía, podría estudiarse la viabilidad de «un corredor dentro de otro corredor». Esta afirmación habría implicado, implícitamente, el abandono de la tesis de la soberanía compartida planteada por el Perú en 1976. Es cierto que tales declaraciones

fueron expresa y terminantemente dejadas sin efecto por el siguiente Canciller, señor Percovich, pero aún subsiste alguna duda no solo sobre lo que el régimen de Belaúnde pensó acerca de la fórmula peruana de 1976 sino sobre lo que el mismo respecto han tenido en mente ulteriores Gobierno en el Perú.

f) 1991-1993: Mencionada anteriormente la carencia, en el período que se trata, de negociaciones e iniciativas sobre el tema de la mediterraneidad, vale la pena, en cambio, destacar el valor concurrente de los acuerdos suscritos por el Perú con Bolivia y con Chile, en la medida en que uno y otro caso (el convenio sobre zonas francas en Ilo y las Convenciones para la terminal ejecución de determinados dispositivos del Tratado de 1929) se dieron en buena parte por iniciativa peruana y guardan entre sí un limitado aunque reconocible correlato. Cuando menos queda manifiesta la intención peruana -acorde con los lineamientos desde un inicio dados por el Presidente Fujimori- de hacer compatibles los fecundos cambios en la relación de vecindad, vis a vis de Bolivia, con los compromisos firmados con Chile, en última instancia orientados a poner término a las últimas secuelas de la Guerra del Pacífico.

La ejecución de las cláusulas pactadas en 1929, aún pendientes de cumplimiento, podría no limitarse a la sola entrega, para uso del Perú, del muelle y sus instalaciones. Es plausible avizorar una forma de coparticipación, alguna tercera modal de Bolivia en el uso del muelle, desde luego compatible con los derechos e intereses tanto de Chile, país soberano, como del Perú, titular de la servidumbre portuaria.

Procesados datos de la realidad ponen en evidencia que, durante los últimos decenios, ha sido creciente y hasta mayoritaria la proporción del tránsito hacia y desde Bolivia por el puerto ariqueño, dándose consecuentemente una prospectiva de incremento porcentual o cuando menos de persistente validéz de estas comprobaciones estadísticas. En contraste con esta situación, es muy probable que en lo sucesivo la gradual desvinculación de Tacna respecto de Arica (un hecho que no podría ser fundado de supuestas carencias de servicios portuarios, a falta de un muelle de uso propio para el Perú), en vez de revertir podría comprensiblemente acentuarse si la Zona Franca de Tacna (ZOTAC) sigue alentando, obviamente para mutuo y justificado beneficio, la ZOFRI de Ilo.

Sería infundado, vale decir impráctico, crear entre Tacna y Arica un artificial incremento de carga en tránsito, tan solo con miras al pleno uso propio del muelle que nos corresponde. Las condiciones que Chile hizo valer desde 1904 y que consolidó mediante el Tratado de 1929 y su Protocolo, le aseguraron el tránsito directo entre La Paz y Arica y el marginamiento correlativo de Tacna, cuya ulterior integración física al resto del territorio peruano le han permitido beneficiarse por compensación, de las vías de comunicación y de comercio entre el Perú y el altiplano boliviano.

Estas consideraciones merecen ser ampliadas a la luz del curso siempre bilateral (alternadamente con Bolivia y el Perú) que Chile logró establecer desde la época en que tuvo la posesión de Tacna y Arica, pendientes de la condición suspensiva del plebiscito. Fue así que Chile mediante el Tratado de 1904 ignoró derechos del Perú, y a través del Tratado de 1929 excluyó la tercera boliviana.

Con tales antecedentes, se podría tal vez afirmar, sin fundamento, que el Perú está siguiendo una política más favorable al intencionado y divisionista bilateralismo de Chile que al servicio de otros prioritarios intereses peruanos, ciertamente derivados del acceso de Tacna al puerto de Arica.

No es así. Analizadas con detenimiento las dos convenciones suscritas con Chile, resulta incuestionable el derecho peruano a procesar carga que, recibida o despachada por el muelle a que se contrae el Tratado de 1929, tiene destinos ajenos al tránsito entre Tacna y Arica. De ahí la importancia, esbozada en párrafos anteriores, de dotar a la carga procedente o destinada a terceros países -por definición Bolivia- de las más cuidadosa reglamentación, con sujeción a la premisa de un prevalente clima de cooperación entre las partes más directamente concernidas en el futuro desarrollo de Arica.

Una segunda connotación surge, precisamente, de la tradicional inclinación a suponer un interés preferencial de Tacna en toda la problemática del tránsito y del muelle. Sin olvido de la deuda histórica que tiene el Perú con Tacna, los intereses contemporáneos, del país en su conjunto, son los que merecen prevalencia. En este sentido, el examen objetivo, al

tiempo que prospectivo, de nuestras servidumbres en Arica puede dar la justa medida y alcances del orden de prioridades a seguir.

A este respecto, y sin perjuicio del carácter compromisorio que toda servidumbre internacional comporta, la decantación de su uso, efectivo e ininterrumpido, constituye la mejor garantía para la parte a la cual corresponde ejercerla. Aplicado este criterio a las servidumbres establecidas por el Tratado de 1929, aquellas que garantizan usos hídricos al Perú tienen virtualmente asegurada su preservación no solo en virtud de las obligaciones al efecto pactadas sino porque el requerimiento derivado del consumo de Tacna comporta necesariamente el buen mantenimiento por el Perú de los dos canales de irrigación, en gran parte situados en territorio chileno.

Es previsible en cambio que el transcurso del tiempo llegue a ser adverso a las otras servidumbres conferidas al Perú en 1929, en la medida en que erróneamente se suponga, al margen de la realidad, que el muelle asignado debe servir principalmente al movimiento de carga entre Tacna y Arica y solo subsidiariamente a la carga en tránsito hacia o desde otros países. Vale esta oportunidad para insistir en que las estadísticas disponibles registran un movimiento manifiestamente irrelevante del uso por Tacna de las actuales instalaciones portuarias de Arica. Y que no existe, además, ningún elemento de juicio para sostener que este uso se ha de incrementar significativamente por la sola habilitación del referido espigón.

Otros y avanzados patrones de cooperación y coordinación debieran orientar el ejercicio de los derechos peruanos en el contexto integrado del puerto de Arica, ciertamente no solo, como está ya previsto, para atender con el uso del muelle los requerimientos que puedan darse en función de la plena ocupación de similares instalaciones del puerto sino para destinarlo mayormente al tratamiento de la carga de tránsito que en mayor proporción se presente, vale decir la boliviana.

Es entendido que, más allá de las racionalidades económicas y de orden técnico, una visión ampliada del ejercicio por el Perú de su servidumbre portuaria supone la concurrencia de un componente político, solo aminorable mediante un entendimiento que el Perú podría proponer no ne-

cesariamente de manera simultánea pero si en forma coordinada, tanto a Chile como a Bolivia.

Tal entendimiento tendría, como primer objetivo, la concertación del trato que Chile pudiese otorgar al Perú y Bolivia, en mérito a un deseable perfeccionamiento y ampliación de las convenciones de mayo 1993. A tal efecto, y en correspondencia de una propuesta desde años hecha por Bolivia, Chile le podría asignar el uso del lado sur del espigón, en términos similares a los que corresponden al lado norte conferido al Perú. En tal caso quedaría minuciosamente estipulado que la concesión a Bolivia consistiría no en el uso del actual límite sur del espigón sino en su ensanchamiento hacia el interior de la bahía de Arica. De este modo quedarían inafectas la infraestructura de la totalidad de la plataforma suprayacente y las instalaciones que Chile ha de habilitar para uso del Perú.

Un entendimiento tripartito como el sugerido tendría más fecundas consecuencias que otras circunscritas bilateralmente a acuerdos que suscriba Chile primero con Perú y después con Bolivia, no necesariamente en beneficio de las tres partes concernidas. Tal vez para ello en parte fuesen pertinentes las sugerencias contenidas en los dos últimos párrafos del trabajo -ya citado- «Los Acuerdos de Ilo en el marco de las Relaciones del Perú con Bolivia»:

«Debiera elaborarse una otra y más amplia prospectiva de los acuerdos de Ilo: un planteamiento que confíe a organismos internacionales-aquellos que ya han prestado valiosos servicios con relación a planes y proyectos sobre la carga en tránsito boliviano (BID, INTAL, CEPAL, PNUD, CAF, etc.)-, la elaboración coordinada de un nuevo proyecto cuyas dimensiones alcanzarían el área siguiente: de Norte a Sur, Puerto Matarani y su corredor ferro-lacustre; Ilo y su conexión vial con Bolivia; Arica y su comunicación ferroviaria y vial con La Paz; y Antofagasta y su unión ferroviaria con Oruro».

«Los estudios consiguientes no solo abarcarían los temas portuarios y de comunicaciones sino el tratamiento de polos de desarrollo, nacionales, binacionales y trinacionales, sin desmedro de la participación de terceros países, preferentemente Argentina y Brasil. A este respecto, el planificado y bien distribuido funcionamiento de zonas francas comerciales,

industriales y turísticas sería fundamental. En otras palabras, se trataría de una solución armonizada para problemáticas hasta confrontadas con mentalidad poco previsoras del Siglo XXI».

Tales aproximaciones y otras coadyuvantes podrían constituir la base inicial de un proceso gradual, de asegurada progresión orientado a que, en última instancia, Chile pueda proveer a Bolivia de un acceso soberano al litoral de Arica, al norte del puerto y con una correspondiente zona de jurisdicción marítima, dentro de un juego de complejo pero factible de compensaciones, de salvaguarda de derechos adquiridos y de legítimos intereses invocables separada pero armónicamente tanto por Chile como por el Perú.

Anexo 1

Los Acuerdos de Ilo en el Marco de las Relaciones del Perú con Bolivia

LOS ACUERDOS DE ILO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DEL PERU CON BOLIVIA¹

Este trabajo pretende dirigirse, preferentemente, a los aspectos jurídicos y políticos de los acuerdos suscritos durante 1992 entre el Perú y Bolivia, en materia de comercio en tránsito y de desarrollo industrial en base al Puerto de Ilo y su comunicación vial con La Paz, concordada con otras proyecciones internacionales.

1. Los Antecedentes

La cuestión del tránsito de la carga boliviana por puertos peruanos y chilenos virtualmente nace con la Guerra del Pacífico (antes fue por Arica y Tacna peruanos hacia y desde el Altiplano), y se ha desarrollado junto con las consecuencias de ese conflicto mayor. El proceso del interés -más político que económico-, por la carga boliviana, se inicia, transparente, con el Tratado Boliviano-Chileno de 1904, que es el determinante jurídico de la mediterraneidad boliviana y el que prefiguró, con el trazo y ejecución del FF.CC. Arica-La Paz, la futura frontera entre el Perú y Chile; un ferrocarril que fue, además, de propósito convergente con el existente entre Oruro y Antofagasta.

El Tratado de 1929 entre el Perú y Chile perfeccionó la frontera preestablecida y otorgó al Perú facilidades de tránsito y de puerto en Arica; pero también dio a Chile el virtual monopolio de las comunicaciones ferroviarias, entre el Pacífico y Bolivia, a través del compromiso de

1. Publicado en «Análisis Internacional» N° 1, Enero-Marzo 1993. CEPEI.

no construirse nuevas líneas, obviamente entre Tacna y La Paz. Lo que rompió este monopolio fue no sólo el rápido desarrollo de Mollendo-Matarani-La Paz, sino el auge de las comunicaciones carreteras que, en la práctica, terminó con el aislamiento de Tacna y su dependencia respecto de Arica.

Podría afirmarse que aquellos acuerdos y otros subsiguientes han venido conformando, desde hace noventa años, una especie de triángulo formado por los acuerdos de tránsito que vinculan al territorio boliviano con puertos del sur peruano y del norte chileno, y por los similares acuerdos que vinculan al Perú con Chile. No constituye un sistema de vasos comunicantes en materia de tránsito, pero sí pueden ser, en su conjunto, los más avanzados en la materia, a nivel regional y aún mundial.

En dicho juego complejo de competencia entre el Perú y Chile y de reclamos por parte de Bolivia, hay concomitancias que hacen de la cuestión del tránsito más bien un reflejo de mayores alcances temáticos y territoriales, como son los problemas emergentes de la comunidad binacional del Lago Titicaca y del tratamiento internacional de ríos de la misma cuenca. Y, por supuesto, como telón de fondo, la aspiración portuaria de Bolivia.

No obstante, los acuerdos suscritos durante 1992, a fin de habilitar Ilo con múltiples propósitos, pueden marcar una etapa positivamente transformadora en la relación de vecindad no estrechamente restringida al Perú y Bolivia, sino manejable en un entorno de más amplia significación.

Con esa perspectiva conviene tener en cuenta antecedentes de data relativamente reciente y referidos concretamente a aspectos portuarios, ferroviarios y viales.

En lo portuario, y teniendo en cuenta las estadísticas escogidas por Alejandro Deustua en obra de indispensable consulta², la carga total boliviana, por Matarani, disminuyó en un 43% entre 1979-83 y en un 96%,

2 . El Altiplano Peruano-Boliviano y el Lago Titicaca. CEPEI-CONCYTEC. Lima, febrero de 1989.

prolongado el proceso hasta 1986. La razón dominante no es otra que la relación inversamente proporcional, dada en los últimos veinte años, entre la profunda declinación socioeconómica del Perú y el notable desarrollo de Chile. Es cierto que las medidas correctivas, específicamente portuarias, dadas en el Perú, han atenuado diferencias que, por cierto, son aún notorias. En todo caso, es en esa positiva dirección rectificatoria que se encuentran las zonas francas otorgadas el año pasado a Bolivia, no obstante haber sido formalmente previstas en cambio de notas de abril de 1985, entre el Canciller Percovich y el ilustre Embajador de Bolivia Walter Montenegro.

En lo ferroviario, la evolución tiene características contradictorias. Ha sido positiva en cuanto a que, de una prolongada etapa de acuerdos sólo Perú-Bolivianos (el Convenio de 1948 -no puesto en vigor-, para la comunicación entre Puno y Guaqui, y el acuerdo de 1973 que previó la planta de bitrochaje), se derivó hacia tratamientos trilaterales en 1979, a fines del Gobierno de Morales Bermúdez, y en el inicio del Gobierno de Belaunde, culminándose con el Acta de Santa Cruz, en 1987, en el papel pero no en los hechos, la ambiciosa concepción del Corredor Interandino de los Libertadores; o sea, una comunicación entre el Pacífico y el Río de La Plata. El lado negativo de esta misma evolución consiste, paradójicamente, en que, paralelamente a la declinación portuaria de los últimos años, la de la red ferroviaria del sur peruano ha sido de la mayor intensidad, y presumiblemente mayor que la experimentada en las ferrovías bolivianas y argentinas.

En lo vial, siempre ha contado preferentemente para el Perú y Bolivia, por su menor distancia comparativa y su disponibilidad portuaria, el trayecto Ilo-La Paz. Premunido de características aparentes para el comercio en tránsito, el proyecto fue concebido, conforme el convenio de 1957, «para ejecución inmediata». Sin embargo, sólo desde 1973 -paralelamente a los tratos ferroviarios bilaterales-, empiezan los dos países a tomar en serio la vía prevista y formulan peticiones conjuntas para la financiación de los estudios de factibilidad, más tarde renovadas ante el BID en 1979 y 1982.

Hubo, pues, una clara preferencia binacional por la comunicación ferroviaria, en desmedro de la vial. La razón, en cuanto al Perú concierne, está muy bien señalada por Alejandro Deustua (ob. cit.): la red ferro-

viaria pasa por el «núcleo de cohesión» sureño que forman Arequipa, Juliaca y Puno. No así la carretera Ilo-La Paz, aún en el caso de pasar su trazo definitivo por Ilave. Otro tanto puede afirmarse del proyecto de carretera entre Tacna y La Paz, proyecto que nunca ha tenido la prioridad, que, por obvia disponibilidad portuaria, tiene Ilo.

Por otra parte, tanto en lo ferroviario como en lo vial, Bolivia, buscando siempre situaciones de equilibrio y de mejor provecho propio, siempre ha tratado de repartir, de acuerdo a las circunstancias, su carga en tránsito por puertos peruanos y chilenos. La carga boliviana tiene muy escaso ingreso y salida por puertos de Argentina y Brasil, pero en cambio es cada vez mayor el interés de ambos países en sus exportaciones a través (no siempre) de territorio boliviano y por los referidos puertos del Perú y Chile. Justamente, aquellos son los dos países abiertamente dispuestos a promover exportaciones en tránsito que favorezcan, adicionalmente, polos de desarrollo en el Pacífico sudamericano.

En ese orden de cosas tienen sentido, por ejemplo:

- El acuerdo que Bolivia, el mismo año 1973 en que concertó un entendimiento ferroviario con el Perú, suscribió con Brasil con miras a la ferrovía Santos-Arica;
- El acuerdo García-Sarney, en relación a las carreteras Ilo-Juliaca-Puerto Maldonado-Iñapari-Río Branco, suscrito el mismo año -1987-, que el acuerdo ferroviario tripartito «Corredor de los Libertadores»;
- Los sucesivos acuerdos en relación al eje Salta-Antofagasta entre Argentina y Chile;
- Las declaraciones hechas a fines de diciembre de 1992 por el Canciller Cardoso, en las que se considera prioritaria la carretera de salida al Pacífico, Río Branco-Ilo. Estas declaraciones fueron coincidentes con los acuerdos suscritos en Lima en relación a las zonas francas de Ilo por los Cancilleres del Perú y Bolivia.

Tal es, a grandes rasgos, el marco geohistórico en el que se inscriben los convenios Perú-Bolivianos sobre zonas francas en Ilo y en el que habrán de incidir las secuelas de dichos pactos, que tienen alcances supe-

riores, para ambos países, a los de operaciones de tránsito y que, por primera vez promueven sistemáticamente la participación de terceros países.

2. Los Acuerdos sobre Zonas Francas en Ilo y otros conexos

2.1 Los acuerdos suscritos el 24 de enero de 1992

1. La Declaración de Ilo, suscrita por los Presidentes Fujimori y Paz Zamora, contiene, en primer término, una formulación de metas y objetivos, y en consecuencia, acuerda la ejecución del Convenio Marco: «Proyecto Binacional de Amistad, Cooperación e Integración Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz».

Los Presidentes decidieron en el mismo documento instruir a sus Cancilleres que suscriban una comunicación al Presidente de la CAF, con miras al financiamiento del estudio de factibilidad y de diseño definitivo del Proyecto de Integración Binacional Puerto-Zona Franca de Ilo y Corredor Vial Ilo-Desaguadero-La Paz-Puerto Suárez.

Asimismo, coincidieron en habilitar «en un futuro inmediato» carreteras «que signifiquen vías de libre tránsito». A este efecto, el Presidente Paz Zamora dio a conocer la ayuda internacional que está recibiendo para el asfaltado de la Carretera Río Seco-Desaguadero. Por su parte, el Presidente Fujimori se comprometió a destinar al mejoramiento de la Carretera Ilo-Desaguadero parte del préstamo para el desarrollo vial que el Perú ha de recibir del BID.

2. El Convenio Marco Proyecto Binacional de Amistad, Cooperación e Integración Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz, fue igualmente suscrito por los dos Jefes de Estado y está integrado adicionalmente por los siguientes acuerdos:

a. Convenio entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República de Bolivia sobre la participación de Empresas Bolivianas en la Zona Franca Industrial de Ilo.

Bolivia designará la empresa promotora que participará en la Zona Franca Industrial de Ilo (cuya sigla es ZOFRI), en el marco del Decreto

Legislativo N° 704, que regula dicha zona. La empresa promotora deberá estar mayoritariamente integrada por personas naturales y/o jurídicas, públicas, y/o privadas bolivianas. Podrá adoptar cualquier forma societaria, incluida la de Empresa Multinacional Andina (Arts. 1, 2 y 4).

La Junta de Administración de la ZOFRI cederá la administración del área que sea acordada por un período de cincuenta años, renovable por períodos iguales, por acuerdo de las partes y según contrato (Art. 2).

La concesión que estipule el contrato sólo tendrá alcances de usufructo (Art. 5) y no conllevará transferencia de propiedad, debiendo ser destinada, exclusivamente, a los fines y objetivos de la ZOFRI (Art. 7).

Las facultades y atribuciones que sean concedidas serán ejercidas en un área «perfectamente delimitada», de conformidad con el Decreto Legislativo 704 (Art.3). Para la determinación definitiva del área -que podrá ser del orden de 163.5 Hs.-, se tomará «como referencia» el estudio de factibilidad que se realice en ejecución del Acuerdo entre Perú y Bolivia del 27 de mayo de 1991 (Art. 5). Como régimen provisorio y hasta tanto se realice dicho estudio de factibilidad, se cederá a la empresa promotora el área que resulte indispensable para desarrollos iniciales (Art. 6).

Será aplicable el régimen tributario, aduanero, laboral, cambiario y de comercio exterior para la Zona Franca Industrial de Ilo que está establecido conforme al Decreto Legislativo 704 y otros dispositivos conexos de la legislación peruana (Art. 8). En el área que se conceda a la empresa promotora, se permitirá la importación de bienes y/o su reexportación exclusivamente a Bolivia o a terceros países (Art. 10).

Las inversiones que se hagan en el área concedida, gozarán de las garantías que otorga el Decreto Legislativo N° 662 a las inversiones extranjeras (Art. 9).

Serán otorgadas a Bolivia las más amplias facilidades en el Puerto de Ilo tanto para fines de exportación e importación de mercadería como de participación en la ZOFRI. El puerto deberá presentar condiciones de infraestructura y de equipo «adecuadas para su desarrollo competitivo». Serán facilitadas a Bolivia las áreas y servicios que se requieran. Por su

parte, Bolivia coadyuvará a la captación de financiamiento para el mejoramiento de las instalaciones portuarias (Art. 11).

Bolivia se compromete a otorgar al Perú, en Puerto Suárez las mismas facilidades que recibe en Ilo (Art. 13), y en general los mismos beneficios que le otorgue el Perú conforme a este Convenio (Art. 15).

Las partes se comprometen a mejorar el uso de la infraestructura de transporte -incluidos el corredor ferro-lacustre Matarani-La Paz y el FF.CC. Santa Cruz-Puerto Suárez-, a cuyo efecto se otorgarán las mismas facilidades para la operación de sistemas multimodales, comprendidas las cargas provenientes de terceros países (Art. 14).

Ambos Gobiernos dinamizarán las medidas conducentes a facilitar el tránsito de personas, vehículos y mercaderías, utilizando como «vías de comunicación habilitadas y las que se habiliten en lo sucesivo (Art. 12).

b. Convenio entre los Gobiernos del Perú y Bolivia sobre la participación de Bolivia en la Zona Franca Turística de Playa de Ilo.

De conformidad con el Decreto Legislativo 704, queda acordada la participación de Bolivia en una Zona Franca Turística de playa en el litoral de Ilo, situada en una franja de 5 kms. de longitud. Estará destinada a fines de turismo y se denominará «Playa Boliviamar» (Art. 1).

Bolivia propiciará una empresa promotora mayoritariamente boliviana (personas naturales y/o jurídicas, públicas y/o privadas), a la cual la Junta de Administración de la Zona Turística de Ilo le cederá las atribuciones del caso, según contrato y por un período de noventa y nueve años renovable por períodos iguales, dentro de un área de terreno «perfectamente delimitada». La formalidad societaria será libre, pudiendo ser la de una empresa multinacional andina (Art. 2).

Las disposiciones sobre régimen tributario, aduanero, laboral, cambiario y de comercio exterior aplicables a la Zona Franca Turística de Ilo, se ajustarán al Decreto Legislativo 704 y a otras normas legales conexas (Art. 3). Las inversiones en el área que se conceda a la empresa

promotora tendrá las garantías del Decreto Legislativo 662 sobre inversiones extranjeras (Art. 4).

c. Convenio entre los Gobiernos de la República del Perú y la República de Bolivia sobre Facilidades para el Tránsito de Personas entre los Territorios de Ambos Países.

Queda concertada la libertad de tránsito y permanencia, a nacionales y extranjeros residentes en las aéreas fronterizas que se indican, hasta por un plazo de sesenta días, prorrogables por otros treinta. A este efecto se dedicará una «Tarjeta de Tránsito y Turismo», avalada por documentos de identidad que se especifican. El Convenio podrá ser suspendido en sus efectos y será anualmente objeto de evaluación, inclusive para ampliar su aplicación a todos los nacionales.

d. Acuerdo entre los Cancilleres del Perú y Bolivia para la creación de la Comisión Binacional encargada de la celebración del Bicentenario del Nacimiento del Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz.

Este acuerdo fue formalizado mediante notas reversales suscritas en la misma fecha que los Convenios antes citados: el 24 de enero de 1992.

e. Acuerdo entre los Cancilleres para la conformación de una Comisión Técnica Binacional para un Programa de Complementación Empresarial Pesquero Peruano-Boliviano.

El acuerdo de la referencia fue adoptado, al igual que el precedente, mediante notas reversales suscritas en la misma oportunidad. Su propósito es el constituir empresas mixtas, con la finalidad de extraer recursos pesqueros del mar y realizar su procesamiento y comercialización en ambos países y en mercados de terceros países.

2.2 Los acuerdos suscritos el 12 de diciembre de 1992.

Las notas suscritas y cambiadas en Lima, once meses después de concertados los pactos de Ilo, fueron las mismas que debieron ser formalizadas en La Paz durante una visita oficial a Bolivia que, por motivos de

fuerza mayor, el Presidente Fujimori debió postergar hasta enero del año en curso. Tales notas son las siguientes:

1. El cambio de notas mediante el cual los Cancilleres procedieron al canje de instrumentos de ratificación del Convenio Marco de Amistad, Cooperación e Integración, que, como está ya anotado, comprende y jurídicamente homologa para efectos de su puesta en vigencia, el Convenio sobre Zona Franca Industrial, el Convenio relativo a Zona Franca Turística y el Convenio sobre Libre Tránsito. Quedaron, por su índole, fuera del procedimiento ratificatorio las dos notas reversales comprendidas en el citado Convenio Marco. Por similares razones no fue necesario someter al mismo procedimiento el texto de la Declaración de Ilo.

2. El cambio de notas en virtud del que Bolivia se compromete a disponer, en el más breve plazo, que las importaciones y exportaciones del sector público boliviano se efectúen por Ilo.

Perú se compromete, a su vez, a ofrecer competitividad, seguridad y eficiencia en las operaciones portuarias. En tal sentido, procederá además, en el más breve plazo, a la convocación de la licitación pública internacional que otorgue la concesión administrativa y de operaciones del puerto de Ilo a una empresa privada peruano-boliviana, con participación de terceros países, por un período a determinar que no sea mayor de sesenta años. La empresa concesionaria operará carga hacia y desde Bolivia, así como desde y hacia terceros países.

3. El cambio de notas por el cual Bolivia se compromete, dentro del plazo de sesenta días, a convocar a dos licitaciones internacionales para conformar, respectivamente, las empresas promotoras de la Zona Franca Industrial y de la Zona Franca Turística, formadas, como está previsto, por inversionistas bolivianos, peruanos y de terceros países.

Por su parte, dentro de un plazo de treinta días a partir de la selección de las dos empresas promotoras, así como de conformidad con un previsto Plan Maestro, la Junta de Administración de la Zona Franca Industrial de Ilo dispondrá las medidas que se requieran para que las dos empresas promotoras ejecuten proyectos de infraestructura y de servicios.

3. Aspectos centrales y concurrentes de los acuerdos de 1992

Para mejor resaltar el cambio benéfico que comportan los acuerdos de Ilo y sus conexos, es útil tener presente que la rivalidad peruano-chilena a propósito de la carga en tránsito de Bolivia, a su vez parte de otras pasadas rivalidades sud-americanas -particularmente entre Argentina y Chile o entre Argentina y Brasil-, carece hoy de sentido. No porque coyunturalmente la balanza se ha inclinado a favor de Chile. Por razones más profundas, que no cabe analizar en este trabajo, el entorno sudamericano es uno en el que, contradictoriamente en apariencia, se han dado simultáneamente la consolidación de la paz y la declinación económica como promedio. Ello lleva a procurar fórmulas pragmáticas y eficaces de cooperación bilateral y multilateral y a modalidades de más confiable convivencia.

En ese nuevo clima, el régimen del Presidente Fujimori ha desechado, por obsoleta, la tradicional práctica diplomática de ver a los vecinos en compartimentos estancos con los que, por estrategia, no conviene tratar simultáneamente; al menos no abiertamente. Sus visitas a Quito son compatibles con sus entendimientos con Bolivia y Chile, y, en especial, tratándose de estos dos países, el Gobierno peruano ha sido sumamente claro en manifestar que no hay oposición alguna entre, por ejemplo, los acuerdos de Ilo y los intereses que legítimamente pueda tener Chile en mantener y desarrollar vínculos de tránsito y otros conexos respecto de Bolivia. Por otra parte, los acuerdos de Ilo no tienen por cierto mayor prioridad que el cumplimiento de cláusulas pendientes del Tratado de 1929 con Chile.

De manera concordante con esos cambios, se presenta uno, de carácter económico, que es de la más alta significación. Durante muchos años, la aludida rivalidad peruano-chilena se alimentó, al tiempo que dio origen, a políticas de subsidio para el fomento del tránsito boliviano, especialmente en las ferrovías.

Y fueron finalmente los subsidios y otras formas de control estatal y su uso ineficiente los que, primero en Chile y después, más gravemente en el Perú, revirtieron las preferencias dadas, debido al inevitable deterioro producido en las vías de comunicación y en los puertos. Un caso típico fue la nacionalización de los FF.CC. de la Peruvian, una empresa pri-

vada extranjera que venía arrastrando serias dificultades en sus operaciones.

Todo lo anterior, que es parte de la declinación del sur peruano, ha generado en los hechos la supeditación temporal de los grandes proyectos ferro-lacustres con Bolivia y, por extensión, con Argentina. Ahora, lo prioritario -no por inspiración súbita sino por pragmatismo-, es la habilitación de Ilo como puerto internacional de significación múltiple y expandida, y como polo de desarrollo de similares proyecciones, juntamente con el corolario en lo que a comunicación vial concierne: la carretera Ilo-La Paz y su extensión internacionalmente ampliada.

Las nuevas prioridades aludidas, en cuanto favorecen al puerto de Ilo y su comunicación vial con La Paz, comportan un factor adicional de trascendencia. No se tratará sólo de impulsar el tránsito hacia y desde Bolivia, con adjetivo beneficio para el Perú, sino de sentar las bases de un dinámico polo de desarrollo en el sur peruano, compartido con Bolivia y ampliado con el concurso de inversiones de terceros países. A ello apunta la empresa promotora prevista en el marco de la Zona Franca Industrial de Ilo, cuyo futuro integralmente considerado en mucho dependerá de su proyección internacional.

En cuanto a la Zona Franca Turística de Playa y a la correspondiente concesión hecha a Bolivia, podría afirmarse que es adjetiva y con derivadas consecuencias económicas respecto de la otorgada en el marco de la referida Zona Franca Industrial. Pero esto es cierto sólo en parte. La interrelación y esperable resultado conjunto de ambas concesiones (las dos empresas promotoras), están fuera de duda. Sin embargo, hay factores políticos que singularizan a la de la «Playa Boliviamar» que es preciso examinar con mucha atención, tal como se pretende en el siguiente capítulo.

Obvia correlación con las dos concesiones hechas a Bolivia en materia de zonas francas, tiene el acuerdo simultáneamente adoptado sobre facilidades para el tránsito de personas entre los territorios de ambos países.

En función de las correlaciones entre los tres instrumentos, tuvo plena razón su inserción dentro del Convenio Marco Gran Mariscal An-

drés de Santa Cruz. Ahora bien, ni la cohesión intervinculante de estos pactos ni la voluntad política que ha impulsado a los Mandatarios de los dos países hubiesen sido suficientes de no haber existido previamente un conjunto sistemático de normas jurídicas en el Perú en materia de zonas francas y otros regímenes de excepción y de garantía de inversiones extranjeras. Como es notorio, tales normas son emergentes de un proceso de cambio y recuperación socioeconómica en el Perú que no es menester pormenorizar.

El Decreto Legislativo 704, del 13 de noviembre de 1991, aprobó la «Ley de Zonas Francas, Zonas de Tratamiento Especial Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo». Distingue entre Zonas Francas Industriales o Turísticas, otorgándoles muchas normas en común, de las Zonas de Tratamiento Especial, que son primordialmente comerciales, y de las especialmente orientadas a partes del territorio en situaciones de excepción. Es el régimen dado a los dos tipos de zonas francas el aplicable a los acuerdos de Ilo.

Asimismo estableció que las zonas francas industriales estarán dedicadas a la promoción y desarrollo de la industrialización de bienes y servicios para la exportación, excepción hecha de las actividades extractivas y exportadoras de recursos naturales no transformados. Las Zonas Turísticas promoverán tanto el turismo nacional como el extranjero (Art. 3). Complementariamente dispuso que las Zonas Francas Industriales o Turísticas serán establecidas en áreas «perfectamente delimitadas» y sus usuarios estarán exonerados de todo tributo por el plazo de quince años (Art. 13). Por un período igual, los usuarios y las entidades promotoras que se constituyan en ambas zonas gozarán de beneficios con relación a sus inversiones en la infraestructura; asimismo como para alquilar y transferir instalaciones (Art. 40).

Dispone igualmente que la constitución y funcionamiento de las dos zonas francas -así como también de los otros dos regímenes de excepción-, serán de competencia de un organismo multisectorial con carácter autónomo: la Comisión Nacional que tiene como sigla «CONAFRAN».

Un ejemplo de aplicación indispensable de la normativa peruana, concretamente del mismo Decreto Ley 704, y a propósito de los acuerdos

de Ilo, está dado en el Decreto Supremo 004-92, de 23 de enero de 1992, mediante el cual se crea la Zona Franca Turística de Playa de Ilo, es decir, el marco jurídico y funcional para hacer viable la concesión en esa materia otorgada a Bolivia. En el caso de la Zona Franca Industrial de Ilo, las correspondientes concesiones a Bolivia cuentan con un previo marco legal cuya ejecución inicial ya está materializada mediante la habilitación de algunas plantas industriales y obras de infraestructura.

Otro dispositivo legal, cuya importante concordancia para los casos de Zonas Francas no necesita demostración, es el del Decreto Legislativo 662 del 2 de setiembre de 1991, que aprueba el régimen de estabilidad jurídica a la inversión y que, al igual que el Decreto Legislativo 704, es expresamente invocado en los pactos de Ilo. Sus considerandos mencionan la ratificación por el Perú del Convenio Constitutivo de la Agencia Multilateral de Garantía a las Inversiones Extranjeras (MIGA). Asimismo, entre pautas conexas establece que en ningún caso el ordenamiento jurídico nacional discriminará respecto de la participación peruana o extranjera en las inversiones (Art. 2) y que el derecho de propiedad de los inversionistas extranjeros no tiene más limitaciones que las contempladas por la Constitución y por el propio Decreto Legislativo 662. Virtualmente se trata de una homologación de derechos y obligaciones en lo que atañe a inversionistas nacionales y extranjeros.

También es mencionable el Decreto Legislativo N° 758, que aprobó la Ley de Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos. Este dispositivo interesa, por analogía, a los pactos de Ilo por cuanto, entre otros ejemplos mencionables, establece que la concesión sobre bienes públicos no otorga un derecho real sobre los mismos (Art. 6, colacionable con el Art. 21). Por otra parte, dispone que las concesiones se otorgarán por contrato y por un plazo de vigencia que no excederá sesenta años.

Por último, a la nómina de disposiciones legales peruanas -cambiante en el tiempo aunque de tendencia muy progresiva-, sobre el tratamiento a la carga boliviana en tránsito, se suma ahora la puesta en vigencia, mediante Resolución Suprema del 15 de febrero de 1993, del «Procedimiento para el Tránsito Internacional de Mercancías de Bolivia a través del Perú (TIM) y sus llamados «Acuerdos Previos», cuyo texto fue reproducido por «El Peruano» el 28 del mismo mes de febrero. El referi-

do TIM fue elaborado en cumplimiento de la Decisión 185 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, «Plan Andino de Acción Conjunta para coadyuvar a la solución de los problemas de transportes y comunicaciones derivados de la mediterraneidad de Bolivia», que contempla un «sistema racional, concordado e integral que facilite el tránsito de mercancías de y hacia Bolivia por los puertos de Matarani, Ilo, Guaqui y Puno».

4. Interrogantes y objeciones acerca de los acuerdos de Ilo

Hubo un interrogante basado en falsas fuentes de información. La agencia noticiosa Associated Press difundió y posteriormente desmintió la versión de declaraciones atribuidas al Canciller MacLean de Bolivia, según las cuales «el Perú habría concedido a Bolivia en el puerto de Ilo un acceso soberano al Océano Pacífico». El Embajador de Bolivia en Lima, Adalberto Violand, en carta que «El Comercio» publicó el 8 de diciembre de 1992, negó rotundamente la veracidad de aquella versión. Posteriormente, voceros de su Gobierno han confirmado que en momento alguno ha habido requerimientos de soberanía por parte de Bolivia.

Otro interrogante podría ser, eventualmente, planteado en el Perú. El Convenio Marco Mariscal Santa Cruz y los otros tres convenios que dicho instrumento comprende, fueron ratificados con miras a su perfeccionamiento por el Perú, por sendos decretos supremos. De estos cuatro decretos supremos sólo uno -el relativo al convenio de facilidades de tránsito-, fue expedido antes del 5 de abril, es decir, dentro de una plena vigencia del orden jurídico y de conformidad con el artículo 104 de la Constitución, que exceptúa del trámite legislativo a los llamados convenios internacionales ejecutivos. Los otros tres convenios fueron ratificados por el Ejecutivo, después del 5 de abril y antes de constituirse el CCD, de conformidad con el mismo artículo 104 de la Constitución. Formalmente, el mismo procedimiento ha perfeccionado los cuatro convenios.

Sin embargo, podría argumentarse que, por su naturaleza, los dos convenios sobre zonas francas exceden las facultades conferidas por el Art. 104 y son por ello susceptibles de sanción parlamentaria. La respuesta es sencilla: durante los últimos nueve meses de 1992 el Ejecutivo asumió todas las facultades -incluidas las del Congreso-, necesarias para

aprobar y ratificar acuerdos internacionales. Por lo tanto, su invocación del referido Art. 104 de la Constitución es incuestionable, inclusive para proceder a la modificación del artículo segundo -que es meramente formal-, del Convenio de Zona Franca Turística (cambio de notas del 6 de mayo de 1992).

Existe la objeción, planteada por varios comentaristas, acerca de la extensión de las áreas acordadas en las dos concepciones previstas. En el caso de la Zona Franca Industrial, es de suponer que, una vez ultimados los estudios y concertado el contrato correspondiente, el área provisoria será ajustada a la «determinación definitiva» del terreno, según lo acordado con Bolivia y en consideración a lo dispuesto en el decreto Legislativo 704. Respecto a la Zona Franca Turística se observa que tan sólo se señalan 5 kilómetros del litoral. En realidad, como en el caso anterior, el contrato a ser suscrito por las partes habrá de señalar el área exacta. Para mejor proceder, sería conveniente asignar un área provisoria que, en base a dichos 5 kilómetros, se extienda hasta una línea aproximadamente paralela, distante unos 400 metros, que está constituida por la Carretera Panamericana.

Por lo que toca a los períodos de administración concedidos en ambas zonas francas por el Perú, las objeciones están centradas no tanto en los cincuenta años otorgados en la Zona Franca Industrial, que son prorrogables, cuanto en los igualmente prorrogables períodos de noventa y nueve años previstos en el contexto de la Zona Franca Turística.

A este respecto procede responder que la incidencia de las posibles prórrogas es irrelevante porque sólo pueden ser efectivas mediante la voluntad concurrente de las partes. En cuanto al plazo de cincuenta años, no es argumento suficiente afirmar que es menor el período acordado a las empresas privadas para efectos de exoneración tributaria y otros. Hay proyecciones de política internacional superiores a las expectativas de dichas empresas. Además, como ya está anotado, el plazo que la Ley de Promoción de Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos otorga, en su Art. 32, es de sesenta años. La analogía es invocable³.

3 . También es de sesenta años el plazo previsto en las ya aludidas notas del 12 de diciembre de 1992.

Lo de los noventa y nueve años asume caracteres políticos evidentes. La cuestión no está en el número de años, sino en el contenido de la concesión, que no implica transferencia de soberanía, ni conlleva derechos actuales o expectativas de propiedad en el área concedida que puedan ser reclamados por sectores públicos o privados de Bolivia. Además, la Playa «Boliviamar» -cuya denominación es ocioso cuestionar-, termina por propia definición en la misma línea de litoral, es decir, sin fundamento alguno para que sean aducidos derechos de uso y explotación de aguas territoriales. Por esa misma razón, no existe violación del ordenamiento legal sobre la materia. No hay, en la Zona Franca Turística, como se ha dicho, un «enclave a perpetuidad» en favor de Bolivia.

Otras críticas afirman que la ZOFRI, en la que se dará una importante participación boliviana, irá en desmedro del llamado «Parque Industrial de Tacna», que es nacional. Además, se observa que la propia ZOFRI carece de la facultad de comercializar. En realidad, es de suponer que hay razones técnicas de peso para establecer sustanciales diferencias entre los cuatro regímenes de excepción del Decreto Legislativo 704 y sus disposiciones conexas. Es así comprensible que Tacna, que no tiene puerto propio, goce de un tratamiento de excepción predominantemente comercial, y que sean mayores y de índole industrial las expectativas de desarrollo del puerto de Ilo y su área de influencia. Hay, pues, una racional división de trabajo entre ambos puntos de nuestro extremo sur.

Es en cambio, fundada, la observación según la que resulta inoperante la reciprocidad que, a cambio de las concesiones recibidas, nos otorga Bolivia en Puerto Suárez. En realidad, se trata de aquellas reciprocidades fictas que, por razones formales y de presentación política, figuran habitualmente en los tratados. Pasarán muchos años antes que pueda el Perú hacer uso efectivo de Puerto Suárez y de las hidrovías que conectan ese puerto fluvial con el Atlántico. La razón es la misma que mueve a la Argentina y Brasil a buscar vías y puertos de salida al Pacífico, con prescindencia del tráfico de importación en sentido contrario. Más bien, Bolivia podría conceder a las exportaciones de ambos países, facilidades en Puerto Suárez que estén directamente conectadas con el puerto de Ilo.

Por último, hay la crítica que supone que el trayecto más directo entre Ilo y Desaguadero (por Mazocruz), margina poblaciones peruanas -Puno mayormente-, que debieran ser atendidas. La cuestión puede ser ar-

dua en lo interno pero debiera no enervar una solución vial que considera preferentemente el proyecto internacional. Entre otras razones porque se requiere una acción conjunta con Bolivia para la captación de recursos financieros.

5. Prospectiva de los Acuerdos de Ilo

Como está dicho en párrafos anteriores, hay bases firmes y confiables en esta reciente etapa de la cooperación Perú-Boliviana, centradas fundamentalmente en la participación de Bolivia en las dos zonas francas existentes en Ilo. Y es de suponer que la prioridad binacional a este nuevo aspecto de la vinculación, que es de trascendencia geopolítica internacionalmente extendida, aminore temporalmente el desarrollo pero no postergue indefinidamente la cooperación lacustre y la ferro-lacustre. Alguna menor precisión se requiere al respecto.

Debiera elaborarse una otra y más amplia prospectiva de los acuerdos de Ilo: un planteamiento que confie a organismos multilaterales - aquellos que ya han prestado valiosos servicios con relación a planes y proyectos relativos a la carga en tránsito boliviano (BID, INTAL, CEPAL, PNUD, CAF, etc.)-, la elaboración coordinada de un nuevo proyecto cuyas dimensiones alcanzarían el área siguiente: de Norte a Sur, Puerto Matarani y su corredor ferro-lacustre; Ilo y su conexión vial con Bolivia; Arica y su comunicación ferroviaria y vial con La Paz; y Antofagasta y su unión ferroviaria con Oruro.

Los estudios consiguientes abarcarían no sólo los temas portuarios y de comunicaciones sino el tratamiento de polos de desarrollo, nacionales, binacionales y trinacionales, sin desmedro de la participación de terceros países, preferentemente Argentina y Brasil. A este respecto el planificado y bien distribuido financiamiento de zonas francas comerciales industriales y turísticas sería fundamental. En otras palabras, se trataría de una solución armonizada para problemáticas hasta ahora confrontadas con mentalidad poco previsoras del Siglo XXI.

Anexo 2

Las Convenciones de 1993 en el Marco de las Relaciones del Perú con Chile

LAS CONVENCIONES DE 1993 EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DEL PERU CON CHILE

Con el auspicio del Instituto de Estudios Internacionales⁴ me corresponde un tema que es de primordial importancia a la par que de actualidad en lo que concierne a nuestra relación con Chile. Me refiero a las Convenciones suscritas en mayo de 1993. Ambos instrumentos, susceptibles de aprobación parlamentaria en los dos países, tienen por objeto el cumplimiento, hasta ahora pendiente, de la cláusula del Tratado de 1929 por la cual Chile se obliga a entregar, para uso del Perú, un muelle en el puerto de Arica y a otras facilidades concurrentes.

Este tema, a diferencia de otros de la actualidad peruano-chilena, requiere una ubicación muy cuidadosa en el contexto histórico que tuvo el Tratado de Lima de 1929 como término del contencioso hasta entonces significado por el destino de Tacna y Arica. La pendiente entrega al Perú del muelle en Arica es el último remanente de aquel contencioso.

Es útil tener en cuenta que transcurrieron cincuenta años entre el Tratado de Ancón y el Tratado de 1929 en tanto que después de sesentiseis años aún no es posible poner en ejecución una cláusula, la del muelle, cuyo cumplimiento obviamente interesa más al Perú que a Chile.

Pero según diversos sectores de opinión y de ubicación territorial, como también debido a cambiantes juegos de interés político, el Tratado de 1929 sigue siendo en el Perú objeto de reservas. Y hay en ello una es-

4 Conferencia sustentada el 16 de junio de 1995 en Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

pecie de renuencia a juzgar con criterio actual, acontecimientos que en su momento fueron distorcionados por la pasión política.

Esto ocurrió con Leguía, derrocado meses después de suscrito el Tratado con Chile, y fue elaborada una leyenda negra acerca del término de la cuestión de Tacna y Arica. El hecho es que en el Perú no está aún reivindicada, cuando menos justamente evaluada, la figura de Leguía y su política exterior. Aún más, el espectro del entreguismo territorial atribuido a Leguía continúa sirviendo a quienes de algún modo aprovecharía que no llegue a cumplirse integralmente el pacto de 1929. Lo que lleva a recordar la tenaz oposición de ciertos sectores ecuatorianos a que llegue a culminar, alguna vez, la demarcación fronteriza con el Perú. Se trata de expresiones de irredentismo sin fundamento y sin futuro.

Con estos antecedentes, no es extraño que el Tratado de 1929 sea duramente juzgado en la medida que significó la pérdida de Arica y, como supuesta compensación, el otorgamiento por Chile de algunas servidumbres territoriales.

Esta tendencia crítica ha sido recientemente renovada por el historiador Ernesto Yepes, que en la introducción de su más reciente obra dice:

«...del mismo modo como el Tratado de Ancón creó el problema de Tacna y Arica, el de 1929 dejó sin resolver el asunto originado por la mutilación de nuestro territorio: la suerte de Tacna respecto de su salida al Pacífico».

Es válido sostener una tesis opuesta a la del señor Yepes. Por el Tratado de Ancón, el Perú, vencido, pudo contar con el compromiso de someter a un plebiscito la suerte de Tacna y Arica, territorios que, de lo contrario, habrían seguido en su totalidad la suerte de Tarapacá. En cuanto al Tratado de 1929, la verdad es que en esa oportunidad la repartición territorial acordada no hizo sino convalidar una situación de hecho creada a partir del Tratado de 1904 entre Bolivia y Chile.

En efecto, el FF.CC. Arica-La Paz, concertado en ese pacto para aliviar la pérdida de litoral impuesta a Bolivia, tuvo y logró el doble efecto de prefigurar, en los hechos, la futura línea de frontera entre el

Perú y Chile. En relación directa con ese doble efecto, el Tratado de 1929 estipuló, bajo apariencia de reciprocidad, la obligación de no construir nuevas ferrovías en las provincias separadas, o sea la imposibilidad para el Perú de llevar a cabo la vieja aspiración de una vinculación ferroviaria entre Tacna y La Paz.

¿Puede entonces afirmarse que Leguía, ante tales realidades precondicionadas, selló en consecuencia el virtual aislamiento de Tacna respecto del resto del Perú y del altiplano boliviano? No fué así. Leguía era constructor de caminos, no de ferrocarriles, y esto le hizo seguramente pensar que Tacna algún día se vincularía con Ilo y que vías alternativas a la del ferrocarril la unirían también a La Paz. Así ha ocurrido.

En suma, es significativo, a la luz de los antecedentes aludidos, que Leguía, luego de proponer como táctica negociadora la internacionalización de Arica, que Chile rechazó de inicio, y a continuación la habilitación de un puerto para el Perú entre Tacna y Arica, a sabiendas de su alto costo y escaso rendimiento esperable, reveló al final de la negociación el propósito de dotar al Perú de una presencia perpetua en el puerto de Arica. Esto es, el muelle a que se contraen las Convenciones de 1993.

Para completar una comprensión cabal de las Convenciones de mayo de 1993 resulta indispensable mencionar, en apretada síntesis, algunos de sus antecedentes:

-Con nota de dos de noviembre de 1953, el Perú expresó a Chile su total conformidad con un atracadero de características adecuadas para el uso de naves de apreciable calado.

-Vista la recomendación de una comisión multisectoral, el Gobierno peruano, por nota de julio de 1963, accedió a las mejoras que Chile planteó respecto del primer proyecto.

-Aceptada por los dos países la recomendación de una comisión técnica francesa, correspondió al Perú «UN BORDE DE ATRAQUE AL LADO EXTERIOR DEL PUERTO». Luego de fundamentar ese entendimiento, la comisión técnica al efecto competente dió adicionalmente cuenta, con fecha 18 de diciembre de 1964, que Chile eventualmente

contemplan la utilización del costado sur del mismo espigón (o sea el lado interior del puerto), siempre dentro del estricto cumplimiento del Tratado de 1929.

Como puede apreciarse de lo anterior, no tiene asidero alguno la objeción bastante difundida en el Perú de tratarse, según las convenciones de 1993, de un solo lado o atracadero en vez de un muelle tal como supuestamente lo habría señalado el Tratado de 1929. Fueron sucesivos Gobiernos peruanos, siempre con la participación de las Fuerzas Armadas, que optaron por soluciones ajustadas al interés nacional y a la correcta interpretación de los Pactos de 1929.

En el mismo sentido debe ser tenida muy en cuenta el Acta suscrita en Lima en noviembre de 1985, porque, a pesar de construir solo un preacuerdo no vinculante, no solo adopta la descrita opción por un solo lado del muelle llamado Norte sino perfecciona, en beneficio del Perú, la disponibilidad prevista de una nueva agencia aduanera y de la estación del ferrocarril Arica-Tacna.

Aparte de ser de útil precedente a las Convenciones de Lima, el Acta de 1985 ha quedado como un caso lamentablemente frustrado de cooperación Perú-chilena. Se trató entonces de críticas en el Perú que en modo alguno fueron constructivas y de suspicacias ultranacionalistas alentadas en Chile por el entonces poderoso Almirante Merino.

El análisis de la más sustancial de las dos Convenciones de 1993 lleva a las siguientes apreciaciones:

-Tanto el preámbulo como el artículo primero incorporan, para uso perpetuo del Perú, establecimientos y zonas sometidos a regímenes de puerto libre y libre tránsito a que se refiere el Tratado de 1929.

-En el artículo segundo se dan dos aspectos diferenciados:

a) El Estado chileno retiene la propiedad del espigón en que se encuentra el atracadero o lado Norte, asignado con sus instalaciones complementarias al uso a perpetuidad del Perú. Es del todo justificada esa reserva por cuanto servicios públicos esenciales, como son los muelles, son por norma generalizada de propiedad del Estado, tal como expresamente

ocurre tanto en Chile como en el Perú. Todo ello sin perjuicio de concesiones para fines de explotación en favor de empresas privadas, como ha de ocurrir en Ilo y está supuesto a ocurrir en el muelle de Arica.

b) El otro aspecto del mismo artículo segundo es el que, de conformidad con las especificaciones previamente convenidas en 1963 y 1964 a que se ha hecho mención, el derecho de uso del Perú queda circunscrito al lado Norte del muelle norte. De acuerdo a estos mismos antecedentes, queda muy claro que cualquier obra que Chile lleve a cabo en el lado Sur del mismo espigón -actualmente un roquerío- de manera alguna deberá afectar la extensión y normal servicio de nuestro lado Norte.

El artículo cuarto es el más controvertido en la medida en que, aparentemente, una empresa privada concesionaria resulta, supuestamente por fuerza, sustitutoria del Estado peruano. Bastaría a este respecto una escueta adición aclaratoria al texto, a fin de establecer que es el Estado peruano el único titular del derecho, susceptible éste, eso si, de ser condicionadamente delegado a una entidad privada, tal como ha de ocurrir en determinados puertos de Chile como en el Perú.

Muy distinto es el caso del segundo párrafo, en el mismo artículo cuarto, el cual simplemente deberá ser eliminado porque recorta, sin fundamento alguno, la facultad del Estado peruano de disponer la composición nacional o en su caso internacional del accionariado de la empresa concesionaria del muelle. Esto conllevaría, nada menos, que la posibilidad de que Chile tenga facultad de veto eventual sobre la participación de capitales bolivianos en la explotación de un muelle que, en los hechos, estará en apreciable medida al servicio del tránsito de la carga boliviana.

Por otra parte, el artículo quinto (sometimiento de la empresa concesionaria a la ley chilena en todo lo que no se oponga al Tratado de 1929 y la propia Convención) y el artículo noveno (exclusividad de la estiba y desestiba en beneficio de empresas con sede en Arica) son susceptibles de aclaraciones y ampliaciones que deben ajustarse al interés peruano.

Es importante advertir que el artículo doce no satisface las precisiones que requiere el libre tránsito de la carga no conducida por el FF.CC.

Tacna-Arica; vale decir, el tránsito por carreteras que es en los hechos el que prevale en el transporte entre ambas ciudades.

Asimismo, resulta injustificado el requerimiento que se hace al Perú, en el artículo quince, de solicitar la autorización de Chile para el trámite de la carga en tránsito hacia o desde terceros países.

En cuanto a la objeción referida a que tan solo parte de la explanada (area situada entre el muelle y la nueva estación del FF.CC. a Tacna) es atribuida al uso del Perú (art.24)...hay que puntualizar, ante quienes formulan esa supuesta limitación, que las vías férreas y otras instalaciones anejas (art.25) «son de propiedad del Perú». En realidad, no es ese motivo válido de preocupación sino el de asegurar, en la explanada, el acceso del tránsito vial hasta y desde el muelle norte.

En suma, alguna supresión y determinadas enmiendas con propósitos más aclaratorios que correctivos pueden dar mayor equidad y transparencia a las convenciones, sin afectación de sus cláusulas sustantivas. Por otra parte, es evidente y debe ser salvada la ausencia de un acuerdo sobre solución de controversias.

Ahora bien, el descrito conjunto que forman los antecedentes de las Convenciones y su propio contenido deben ser examinados, con miras a su viabilidad, a la luz del actual conjunto de interacciones en las relaciones entre el Perú, Chile y Bolivia, sobre todo en lo que concierne a los canales de comunicación entre el Pacífico y el altiplano boliviano, aparte del comercio ampliable a todo el cono sur atlántico.

En primer lugar, ciertas situaciones coyunturales, como el retiro por presión de política interna de las Convenciones que, antes de las elecciones presidenciales en el Perú, estaban a consideración del Congreso, hoy están superadas con la reelección del Presidente Fujimori y su asegurada mayoría en el Poder Legislativo. Así es posible entrever un futuro más promisorio para dichos pactos.

En segundo lugar, con perspectivas más amplias y durables, son observables dos situaciones interactuantes que se dan en el Perú, en Bolivia y Chile: Por una parte la creciente y sólida tendencia a la privatización de medios de comunicación y de servicios, incluidos los portuarios, y por

otra, la reducción, paralela a la privatización, de tarifas y otros dispositivos proteccionistas. De resultados de todo ello, la competencia Perú-chilena por el tráfico de la carga en tránsito boliviana, que tradicionalmente estuvo centrada en incentivos artificialmente ofrecidos por ambos Estados, hoy se encuentra en parámetros sustancialmente distintos y de más sólido fundamento. Un alto personero privado del Brasil, interesado en la salida de productos de su país por el Pacífico ha definido esta situación así: elegirá quien ofrezca mejores servicios (en calidad y tiempo) y costos más bajos.

Con esa perspectiva es observable con prioritario interés la existencia de un conjunto subregional de zonas con franquicias tributarias y otros incentivos en Iquique y por extensión en Arica, en Ilo, Tacna, La Paz y Puerto Suarez. ZOTAC en Tacna y ZOFRI-Ilo están vinculadas en una interesante complementación, y en este sentido el Convenio Mariscal Santa Cruz (Zona Franca Industrial específicamente facilitada a Bolivia y Zona Franca Turística Bolivia-Mar) está adecuadamente conjugado con el próximo término de la carretera entre dicho puerto y La Paz y el previsto crecimiento y privatización de instalaciones portuarias.

Por lo que respecta a Chile, la meta prevista, según proyecto de ley sometido actualmente a trámite parlamentario, está diseñada en el llamado Plan de Desarrollo de las Provincias de Arica y Parinacota, con la expresa mira de establecer una plataforma de servicios, transporte, comercio exterior y turismo entre América del Sur y Asia-Pacífico. En concreto contempla «puertos secos» aledaños y otras mejoras portuarias, la privatización unificada de los dos tramos del FF.CC. Arica-La Paz y la terminación, con financiación del BID del asfaltado entre los mismos puntos, juntamente con el establecimiento de un sistema integrado de transporte.

Por lo que específicamente compete a los servicios portuarios de Arica, existe el proyecto de una nueva plataforma con habilitación de dos nuevos lados en el centro de la poza de abrigo, ubicable perpendicularmente al espigón en que se encuentra el atracadero del Perú.

En cuanto a la carga que moviliza el puerto de Arica, es de la más alta importancia, para el tema que nos ocupa, la siguiente estadística proporcionada por la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI): en 1994, el

tránsito hacia y desde Bolivia alcanzó las 588.022 toneladas (el 57.4% del movimiento total del puerto), en tanto que en el mismo período tan solo incidieron 22.318 toneladas en el movimiento de tránsito entre Tacna y Arica (2.2%). El porcentaje restante de los anteriores es de internamiento, exportación, cabotaje y trasbordo.

Nada hace pensar que aquella mínima proporción de carga en tránsito peruana por Arica se deba a la inexistencia de un muelle para uso propio. En consecuencia, nuestra presencia en el puerto de Arica tendrá solo significación en la medida en que el muelle a nuestra disposición tenga plena operatividad dentro del servicio general del puerto y con deseable dedicación preferencial al tráfico hacia y desde Bolivia.

Para dar término a estas reflexiones, una conclusión principal surge de lo expuesto. El muelle para uso del Perú, tan arduamente logrado por Leguía, cumplirá un desempeño ajustado a requerimientos de la época si se presta a una estrecha colaboración tripartita, habida cuenta que, hasta la fecha, los acuerdos, siempre encauzados bilateralmente en el marco de los tres países, han sido infecundamente excluyentes de un tercero que no tiene por qué ser discordante.

La misma cooperación trilateral podría ser concebida en el artificialmente politizado caso de los terrenos de El Chinchorro, cuya solución, prevista por un cambio de notas bilateral, podría incorporar, tal vez, un «puerto seco» al servicio del tránsito boliviano, al tiempo que la ampliación de la carretera Panamericana, que requiere parte de dichos terrenos.

IV

*Los Gastos Militares en el
Nuevo Orden Internacional*

LOS GASTOS MILITARES EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL¹

Corresponde, como premisa, tener en cuenta que los gastos militares, atendidos en todos sus alcances, constituyen uno de los sectores de interés para la llamada seguridad estratégica, que es a su vez parte indivisible del concepto ampliado de seguridad y sus proyecciones nacionales e internacionales.

En tanto se trata en concreto de los gastos militares en el Perú, es menester -adicionalmente a lo expresado en el párrafo anterior- insertarlos tanto en el nivel mundial como en los de carácter regional y subregional que específicamente corresponden.

En consecuencia, los gastos militares en general y por derivación los del Perú deben ser examinados a la luz de: los nuevos conceptos de seguridad emergentes del término de la Guerra Fría (I), del cuasi monopolio de poder resultante en favor de los Estados política, económica y militarmente más desarrollados (II), de renovadas prospectivas en relación al continente americano y a la América Latina (III); del deseable desarrollo de los conceptos de regionalidad sudamericana y sus proyecciones subregionales (IV); y de la interdependencia de seguridad externa y seguridad interna en el Perú (V).

1. Texto del capítulo con el cual el autor contribuye a la segunda edición del libro sobre Gastos Militares en el Perú, bajo el auspicio de APEP y otras entidades académicas; reproducido con la debida autorización y algunas enmiendas formales en **Agenda Internacional**, Año I No 2, Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEI, 1994.

1. Los Nuevos Conceptos de Seguridad

Es generalizada la convicción, entre hombres de Gobierno y académicos, acerca del cambio en sustancia que el fin de la Guerra Fría impone en las nociones de seguridad. Sin embargo, es muy difícil establecer consenso sobre cuáles han de ser los alcances de estas nuevas nociones y los grados de importancia y de interdependencia entre sus factores componentes. Entre otras razones, porque subsiste, aunque disminuida, la tendencia a privilegiar el concepto de seguridad estratégica que durante 45 años fue propio de la confrontación bipolar.

Tal vez la más completa y avanzada aproximación a las nuevas nociones esté dada por el profesor Barry Buzan². Su propuesta consiste en la utilización simultánea y coordinada de tres niveles: individual, estatal y del sistema internacional, conjugados con cinco sectores temáticos: político, económico, societal, militar (estratégico) y medio ambiente.

Buzan sostiene que en este conjunto de niveles y sectores de gravitación permanente pero de variable interacción no tiene por qué darse una jerarquización a priori entre sus componentes. Reconoce, sin embargo, que en materia de seguridad, los Estados, singularmente considerados, son las «unidades dominantes». Esta posición realista incorpora la noción de la seguridad del individuo pero no su primacía. Y lo mismo ocurre con la sociedad internacional, que aún sigue siendo inferior a la suma de las dispares voluntades nacionales que la forman.

Lamentablemente, esta subsistente prevalencia de los Estados hace más notoria la tendencia del mismo autor a distinguir entre Estados poderosos, débiles y muy débiles, no tanto ni necesariamente en razón de su fuerza militar y recursos cuanto por su cohesión sociopolítica. De acuerdo a este razonamiento, la sociedad internacional en algún momento debería enfrentar el problema de Estados soberanos, vale decir, de entidades con derecho a invocar la noción de seguridad nacional. Es posible que en un futuro indeterminable la comunidad internacional supere toda clase de deformaciones nacionales, en sus excesos como en sus carencias. Pero ahora es sumamente importante vislumbrar un nuevo orden internacional

2. BUZAN, Barry. *People States & Fear*, second edition, 1991.

no edificado sobre las ruinas del principio de la igualdad de los Estados, que ciertamente no tiene asidero en la realidad pero que confiere protección a las pequeñas potencias y contribuye a su seguridad.

2. El Cuasi Monopolio del Poder Mundial

Por primera vez en 45 años, el Consejo de Seguridad, finalizada la década de los ochenta, ha cumplido sistemática y sostenidamente con la función que le adjudicó la Carta de Naciones Unidas. De esta manera, el directorio que forman sus miembros permanentes, con esperables variables e incertidumbres, ha iniciado la construcción de un nuevo orden mundial. Conviene evocar, primero, lo logrado en esa dirección desde 1989 y, luego, los factores que vienen mediatizando o aminorando las metas propuestas; y, asimismo, cómo en los hechos el tercer mundo ha resultado ser objeto y no sujeto de este trascendental proceso.

Desde el punto de vista de la seguridad, el cambio fue fundamental, tanto para las dos superpotencias como para sus alianzas, a tal punto que 30 años de modestos avances en el escenario europeo (las medidas de fomento de la confianza) fueron superados súbitamente por el Tratado de Reducción de Fuerzas Armadas (CFE) y por el avanzado cambio de estructuras concertado en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europeas.

De manera correlativa y casi simultánea con dichas transformaciones en el escenario europeo, la crisis del Golfo también comportó cambios fundamentales en las nociones de seguridad. Con una connotación especial en relación al escenario del Cercano y Mediano Oriente: fue en esa oportunidad que el Consejo de Seguridad asumió cabalmente la función de cautelar la seguridad colectiva -en ese caso perturbada por Irak-, al tiempo que las grandes potencias importadoras de petróleo velaron por su seguridad tanto estratégica como económica. De esta manera, la seguridad no fue el resultado precario de la mutua disuasión entre los dos superpoderes sino de la acertada decisión de los Estados Unidos de asumir la mayor responsabilidad de lo actuado, previa anuencia de los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Pero el tiempo transcurrido desde aquellas transformaciones permite sostener que la incontrolada celeridad con que se sucedieron hechos como la caducidad del sistema socialista en Europa, el desmembramiento de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, no ha contribuido a plasmar las metas previstas en Europa (la crisis yugoslava lo prueba) ni al seguimiento ampliado del control de armas que, originalmente impuesto a Irak por el Consejo de Seguridad, está supuesto a ser extendido a toda la región concernida. Por el contrario, es en esa zona que se sigue dando la mayor confluencia de armas y su tecnología, incluidas algunas de destrucción masiva. Un juego, en parte clandestino, al que no escapan los cinco miembros permanentes del Consejo, que siguen siendo los principales proveedores de armas del tercer mundo.

Todo ello contrasta con la iniciativa de los Estados Unidos de proscribir ciertas armas letales en aquella volátil región, con la propuesta del Presidente de Francia para un control mundial de armas y con el complementario llamado del Primer Ministro Inglés para la formación de un registro de transferencia de armas bajo el control de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General, por cierto, se ha pronunciado operativamente sobre el particular.

Cual sea la conclusión que corresponda elaborar de este conjunto de logros alcanzados y obstáculos emergentes, resultará en todo caso evidente que es muy profundo y tal vez irreversible el deterioro resultante para el tercer mundo, como conglomerado que, a través del No Alineamiento y del Grupo de los 77, trató durante decenios de lograr -a veces lo obtuvo- un cierto grado de cohesión, sustentado por intereses comunes y por el desafío de la confrontación bipolar. No es pues retórico afirmar que el tercer mundo no ha de contribuir mayormente a la construcción de un nuevo orden mundial.

Indicio de ello es el actual desempeño de los organismos mundiales -los del voto mayoritario- en que el tercer mundo pudo en su momento actuar protagónicamente, como fue el caso de la Asamblea General, que en materia de desarme tuvo, en 1978, el más completo, coherente y avanzado pronunciamiento en la materia: el Documento Final de la Primera Asamblea Extraordinaria dedicada al Desarme. Otra tanto puede afirmarse de las recomendaciones y estudios sobre transparencia y compa-

rabilidad de gastos militares realizados dentro del marco de Naciones Unidas.

Siguen siendo válidos los postulados del Documento Final de 1978, pero su máxima creación institucional, la Conferencia de Desarme, hoy en día es obsoleta. Su único y reciente logro, la Convención sobre Armas Químicas, que es obra de las potencias mayores, no logra soslayar el anacronismo de su estructura, dividida en grupos de países occidentales, socialistas y no alineados. En realidad, las decisiones sobre el desarme están, en el campo multilateral, siendo adoptadas por el Consejo de Seguridad. Esta no es prerrogativa suya, expresamente conferida por la Carta, pero no hay que olvidar -como lo afirma Holsti³- que Estados Unidos, previamente a su rivalidad con la Unión Soviética, consideró la posibilidad de incorporar a la Carta la facultad del Consejo de Seguridad de hacer cumplir los acuerdos sobre producción y transferencia de armas.

Del mismo modo que, en materia de desarme, el poder de la Asamblea General y de sus instancias dependientes decrece en relación inversa al pleno desempeño del Consejo de Seguridad, es observable un fenómeno paralelo en aspectos que tocan más a la seguridad económica que a la seguridad estratégica. Pude así notarse que organismos premunidos del voto calificado como el Fondo Monetario y el Banco Mundial sostienen e imponen políticas económicas que poco tienen que ver con el tradicional pensamiento tercermundista sobre un nuevo orden económico mundial. Es más, el Banco Mundial ha salido un tanto de su competencia al advertir que no cursará préstamos a países cuyos gastos militares excedan un cierto porcentaje razonable. Por otra parte, los países de la «periferia» no parecen confiar en el futuro de la UNCTAD y más bien tienden a interesarse cada vez más en el GATT. Esto indica que el diálogo viable no es Norte-Sur sino, horizontalmente, entre agrupaciones de países, en última instancia entre bloques continentales.

Quedan por hacer algunas invocaciones de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de relievarla como la única guía admisible para el establecimiento de un nuevo orden mundial, en el entendimiento de que si bien el

3. HOLSTI, Kalevi J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order*, 1648-1989.

pleno desempeño del Consejo de Seguridad pone de manifiesto realidades de poder, no menos cuentan la noción de paz y las normativas de cooperación concertadas y desarrolladas a partir de San Francisco.

En tal sentido, es indispensable la referencia a dos documentos elaborados por el Secretario General Boutros-Ghali: «Un programa de Paz» (junio de 1992) y la Memoria sobre la labor de la Organización (Setiembre de 1992). Desde el punto de vista conceptual de la seguridad, es interesante que el Secretario General haya afirmado que la paz social es tan importante como la paz estratégica o la política. A su juicio, es imperativo que la pacificación derivada de la actual coyuntura se proyecte, global y nacionalmente, en acciones para resolver los problemas socioeconómicos de gran parte de la humanidad.

En cuanto a la seguridad estratégica propiamente dicha, Boutros-Ghali hace hincapié en el desarrollo de nuevas formas de seguridad colectiva tales como la «diplomacia preventiva» y la «consolidación de la Paz», como complementarias de lo dispuesto en los Capítulos VI y VII de la Carta.

Además, Boutros-Ghali pone de manifiesto la necesidad de conferir plena operatividad a los mecanismos de solución pacífica que contempla la Carta y auspicia que los países miembros acaten en todo su alcance la competencia de la Corte Internacional de Justicia.

Concurrentemente, a juicio del Secretario General, el Consejo de Seguridad, sin perjuicio de reafirmar su primacía dentro de la Organización, podría delegar eventualmente en los órganos regionales la prevención de los conflictos y el mantenimiento de la paz. Esta sugerión reviste especial interés en lo que respecta al sistema interamericano.

3. Prospectiva de la Seguridad Continental y Latinoamericana.

Históricamente considerados, los conceptos de seguridad hemisférica y latinoamericana han sido constantemente antagónicos, cuando menos fuertemente diferenciados, en virtud del hegemonismo de la potencia dominante, contrastado con un vasto conglomerado de países con ciertos vínculos en común.

Precisamente, fue ese el hegemonismo que, por reacción, generó en los países latinoamericanos el grado de convergencia suficiente para negociar con la potencia dominante y obtener la resultante del sistema jurídico interamericano. Este proceso estuvo supuesto a culminar a fines de los cuarenta con una aproximación sustantiva de las respectivas nociones de seguridad. Por el contrario, fue entonces que la solidaridad continental, mantenida durante la II Guerra Mundial, fue destruida por la guerra fría. En este sentido el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947), uno de los pilares del sistema continental, fue predominantemente puesto al servicio de la seguridad de los Estados Unidos, vale decir, un pacto fuertemente condicionante para sus demás signatarios.

Justamente, el riesgo de una conflagración nuclear, particularmente evidenciado a los comienzos de los sesenta, motivó la más lograda expresión de seguridad colectiva en el ámbito latinoamericano, el Tratado de Tlatelolco⁴. No obstante no haberse logrado su total vigencia entre todos sus miembros, y a pesar de las declaraciones interpretativas que limitaron la adhesión al protocolo respectivo de las potencias nucleares, el Tratado de Tlatelolco, más que un esfuerzo regional, sigue siendo un modelo de proscripción nuclear, recogido en parte por el Tratado de No Proliferación Nuclear y por otra zona libre de armas nucleares, la del Tratado de Rarotonga.

El término de la guerra fría es la gran oportunidad para establecer - esta vez definitivamente- vínculos comunes entre la seguridad de la superpotencia y la de los otros componentes del sistema continental. Desde este punto de vista, Tlatelolco adquiere un renovado valor. No es más el tratado para preservar a la América Latina de una amenaza nuclear que prácticamente ha desaparecido. Ahora puede tener el aval incondicionado de las potencias nucleares y ser un instrumento catalizador, preservando algunas singularidades regionales, en el contexto mundial del Tratado de No Proliferación, cuyo incierto desarrollo amenaza su continuidad⁵.

4. Posteriormente ha sido perfeccionado.

5. Ulteriormente ha sido acordada su vigencia indefinida.

Por otra parte, la inequívoca expresión de voluntad de Argentina, Brasil y Chile de aceptar la vigencia plena de Tlatelolco, y su propósito muy justificado de auspiciar su adaptación a las circunstancias actuales (adopción del sistema de salvaguardias de la OEA en todos sus alcances y otras reformas conexas), permiten vislumbrar, su próxima puesta en vigor por todos los países latinoamericanos, incluida Cuba.

En congruencia con dicha actitud, complementariamente los países nuclearmente más desarrollados de América Latina, Argentina y Brasil han suscrito (Mendoza, Setiembre de 1991) con Chile el compromiso sobre la prohibición de las armas químicas y biológicas.

Por otra parte, la Iniciativa para las Américas abre amplias perspectivas para el desarrollo de nuevas y compartidas nociones de soberanía. Aún cuando su objetivo principal sea el de la integración económica, la iniciativa establece parámetros respecto de lo que Buzan denomina seguridad política, económica y ambiental.

En lo concerniente a la seguridad política, la Iniciativa establece el sistema el sistema democrático como premisa, algo que es difícil suponer en otras regiones, salvo en Europa. Pero será necesario afinar el concepto, en tanto sería erróneo y alejado de la realidad aceptar un rígido patrón común emanado del modelo norteamericano. La democracia no debe ser un dogma fundamentalista sino un denominador común a toda la región.

Como secuela de los cambios que vienen dándose globalmente desde 1988, en América Latina existe un irreversible conformidad al esquema norteamericano de absoluta simbiosis entre libertad política y libertad económica. Una simbiosis que está normativamente incorporada en la Iniciativa para las Américas y que tiene particular efecto en la noción de la seguridad económica. Es en este sentido que América Latina debe abandonar nociones perimidas como aquella de la seguridad económica en los términos del Protocolo de Reformas del TIAR (San José). Cuando ese Protocolo -que no está en vigor- fue suscrito, la confrontación estaba dada entre el liberalismo económico de los Estados Unidos y el controlismo estatal (nacionalizaciones, estatizaciones, oposición a convenios sobre inversiones) de los países latinoamericanos, que ahora más bien aspiran a no ser objeto de ciertas prácticas proteccionistas subsistentes en la potencia dominante.

Como consecuencia, la seguridad propiamente dicha, la que está vinculada con aspectos fundamentales de soberanía, debiera ser objeto de negociaciones en la OEA, dentro del espíritu integrador de la Iniciativa para las Américas, salvando lo fundamental del TIAR e incorporando pragmáticamente nuevos mecanismos de consulta y acuerdo. En tal caso, será menester respetar las singularidades subregionales de América Latina.

En suma, en razón de su pasado y de su auspiciosa prospectiva, el continente americano está en mejores condiciones para confrontar, regionalmente, la problemática Norte-Sur que cualesquiera otras regiones de dimensión similar. Por ello, el aporte continental a un nuevo orden internacional debería tener alcances ejemplares.

4. Regionalidad y Proyecciones Subregionales de América del Sur.

Salvo los casos de Méjico y Panamá, que merecen separada consideración, los países latinoamericanos, más que constituir una unidad cierta, están subdivididos en tres conglomerados no solo geográficamente diferenciados sino, en cada caso, dotados de un cierto grado de homogeneidad. Esta subdivisión, tradicionalmente admitida, es particularmente pertinente tratándose de la noción de seguridad colectiva. En otras palabras, hay aspectos de seguridad compartidos por todos los componentes nacionales de América Latina y el Caribe, pero no es menos cierto que América del Sur, Centro América y el Caribe tienen muy marcadas singularidades en la materia, entre otras las de sus respectivas posiciones estratégicas respecto de la potencia dominante.

En el caso de la singularidad sudamericana, además de su relativa marginalidad estratégica respecto de la potencia dominante, y en términos comparativos con los otros dos componentes de América Latina, se presentan unidades estatales de una dimensión tal que, sumadas, conforman un subcontinente. Estas son las características, que, conjugadas con otras históricas y culturales, dan la clave interpretativa de los criterios de seguridad que han venido prevaleciendo en los componentes de dicho ámbito geográfico.

En lo que respecta a la proyección externa de América del Sur, la participación plena de Argentina y Brasil en el Tratado de Tlatelolco y sus previsibles consecuencias están mencionadas en párrafos anteriores, y resta sólo advertir que la preponderancia que ambos países tienen en el campo nuclear excederá el ámbito sudamericano y ha de compartir y tal vez superar el liderazgo que Méjico viene ejerciendo en el desarrollo de dicho instrumento.

Por lo que atañe a otras armas de destrucción masiva -concretamente las químicas y las biológicas- cuya proyección estratégica también excede el ámbito sudamericano, es indudable que el liderazgo lo tienen Argentina, Brasil y Chile, a partir de la Declaración de Mendoza antes aludida, aun cuando también es concurrentemente significativo el similar pronunciamiento hecho, poco tiempo después, por la Cumbre de los Presidentes Andinos, previa iniciativa del Presidente Fujimori del Perú⁶.

Tanto la Declaración de Mendoza como la iniciativa del Presidente Fujimori fueron recogidas con beneplácito por los Jefes de Estado del Grupo de Río -integrado por los países de América del Sur y por Méjico-, en diciembre de 1991. Pero este respaldo del Grupo de Río no está llamado a tener mayor importancia, habida cuenta de la falta de seguimiento operativo que está cada vez más desdibujando el relieve que en su momento tuvo el Compromiso de Acapulco, suscrito en 1987 para formular, entre otras directivas, las que interesan a la seguridad colectiva de dicho grupo.

No es la única experiencia poco fecunda. A nivel continental, y con fecha anterior a los tres pronunciamientos a que se contrae el párrafo precedente, la OEA, en su Asamblea General de 1991 (Santiago de Chile), aprobó dos resoluciones: «Cooperación para la Seguridad del Hemisferio, Limitación de la Proliferación de los Instrumentos de Guerra y de las Armas de Destrucción Masiva» y el «Compromiso de Santiago». Ambas resoluciones recogieron en forma muy limitada y tan solo principistas un proyecto canadiense mucho mejor estructurado sobre erradicación de ar-

6. MORELLI, Jorge. «El Desarme y sus Implicancias para la Región en los 90». En: Paz y Seguridad en América Latina en los Noventa. Naciones Unidas, Lima.

mas de destrucción masiva y un registro de las transferencias de armas convencionales.

Valga la mención de estos en buena cuenta fallidos intentos, tanto en el nivel interamericano como dentro de diversos grupos de países latinoamericanos, para abundar sobre la necesidad de enfrentar la problemática de las armas de destrucción en masa no sólo en el marco restringido de América Latina ni dentro de los gastados procedimientos de la OEA. Para ello hay que vislumbrar acuerdos ampliatorios de Tlatelolco y otros conexos (armas químicas y biológicas) que tengan marco latinoamericano pero estén negociados en alguna fase de su negociación con las potencias más desarrolladas y en particular con la que predomina en el hemisferio.

Otro aspecto de la seguridad geográficamente ampliada de América del Sur está configurado por la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, establecida por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y por el proyecto de otra similar para el Pacífico Sur. La primera, promovida por Brasil y Argentina, tiene, para ese segundo país, el valor tardío, casi simbólico, de suponer que no ha de repetirse el conflicto de las Malvinas. Para el resto, incluidas las grandes potencias interesadas, cuenta la preservación pacífica de los canales marítimos para el transporte del petróleo. En el caso de la segunda, la del pacífico sur, se daría una conjunción de áreas y propósitos con el sector meridional del área marítima del Tlatelolco y con toda la extensión oceánica del Tratado de Rarotonga. Las mismas convergencias se dan con el cuadrante cubierto por el Tratado Antártico.

Todas estas convergencias en el Pacífico Sur son plausibles y están ajustadas a diversos acuerdos globales y regionales sobre el uso pacífico del mar (artículo 301 y otros correlativos de la Convención sobre el Derecho del Mar) pero constituyen más los cimientos que la construcción parcialmente avanzada de un nuevo orden mundial. Un orden en el que aún no puede darse por cierto el papel que deban tener las zonas de paz (las de grandes espacios oceánicos). En el caso del Pacífico Sur es previsible pero aún no seguro que las grandes potencias -Francia en particular- retiren sus objeciones a Rarotonga y que pueda darse una cierta solidaridad entre los Estados del área en varios sentidos tan lejanos entre sí como los del Sudeste y del Sudoeste. Por ahora, el objetivo final de estas zonas de paz no es alcanzable. Por ello es que han sido concebidas como

declaraciones multilaterales sin carácter jurídicamente vinculante para sus partes.

Para terminar con las proyecciones externas de América del Sur, es útil tener en cuenta una de las propuestas de la Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad y la Democracia: interesan a la soberanía y a la seguridad del subcontinente los espacios y fondos marinos, el espacio ultraterrestre, las comunicaciones e informática y la preservación de los ecosistemas.

Justamente es esa la Comisión que más directamente ha incidido de la problemática integrada de proyección externa y de relaciones internas (entre sus países componentes) de América del Sur, en lo que atañe a seguridad. su proyecto, presentado en junio de 1990, consiste en una zona de paz sudamericana que tendría fuerza jurídicamente vinculante mediante un tratado sujeto a la suscripción y ratificación de las partes.

Aparte de la dificultad de transferir a toda una extensión subcontinental la noción antes mencionada de zona de paz marítima, la verdad es que hoy en día no existen retos externos ni suficiente cohesión interna para concertar un rígido espacio sudamericano de seguridad y cooperación. Los objetivos propuestos por la Comisión como la solución pacífica de controversias territoriales, la reducción equilibrada de gastos militares, la profunda inserción de las fuerzas armadas en el desarrollo y la preservación de los ecosistemas, tienen específica validez en el ámbito y merecerán en tiempo oportuno la atención colectiva, pero no necesitan para ello un tratado marco.

Además, la Comisión incurrió en el mismo error (recientemente reiterado por algunos países latinoamericanos) de dar valor, prevaleciente a otros principios, a la «seguridad democrática», al tiempo que reiteró el concepto perimido de «seguridad económica», el mismo que ya ha sido motivo de comentario al tratarse del Protocolo Modificatorio del TIAR.

Aun cuando no sea posible entender, dentro de un período predecible, aquello de la reducción equilibrada de gastos militares propuesta, el rubro sí es claramente de competencia sudamericana, específicamente tratándose de armas convencionales (armas mayores); el rubro en que el subcontinente no comparte intereses ni con Centro América ni

con el Caribe. Más bien debiera prepararse para actuar autónoma y colectivamente ante los principales suministradores de armas en el mundo en procura de acuerdos como el recomendado expresamente por el Documento Final de 1978 tantas veces invocado.

En base a la premisa de estar en vías de superación total las antiguas rivalidades sudamericanas, que exacerbaron controversias limítrofes y conllevaron la amenaza y hasta la realización de conflictos armados, la nueva noción de seguridad en el área puede no estar aún bien definida, pero es auspicioso comprobar que de manera alguna se justificará en los sucesivos la recurrencia de la carrera de armamentos en el ámbito sudamericano, tradicionalmente caracterizada por reacciones en cadena fomentadas desde el exterior más por razones económicas que políticas.

Esta actualidad, congruente con la realidad continental y mundial, ha motivado que el antiguo esquema de seguridad sudamericano (alianzas reales o ficticias entre pares de países no limítrofes) esté ya reemplazado por agrupaciones subregionales con fines de integración y cooperación.

El proceso se inició en los setenta con el Grupo Andino y en los Ochenta con el Mercado del Sur (MERCOSUR), ambos bajo el signo de la integración económica; y en 1978, con miras a la cooperación en la problemática del medio ambiente, fue suscrito el Tratado de Cooperación Amazónica por todos los países componentes de la cuenca.

La impronta de la integración en el Grupo Andino como en el MERCOSUR es causa y efecto de nuevos enfoques políticos de seguridad colectiva, no tanto en el caso andino, debido a logros económicos, que son muy escasos, cuanto por el clima de convivencia beneficiosamente creado durante tres décadas. En el caso del Sur, la motivación eficiente está en la decisión de Argentina y Brasil de poner fin a una rivalidad centenaria, en base a la cual MERCOSUR es el subproducto económico de sucesivos acuerdos bilaterales en materia nuclear y otros conexos ya mencionados, y también en materias tan sensibles como la del desarrollo de proyectiles balísticos, limitadas recientemente por la decisión Argentina de no continuar el conocido «Proyecto Cóndor».

Hace falta la aproximación sistemática entre el Grupo Andino y el MERCOSUR en todos los asuntos de interés común entre sí y respecto de terceros, concretamente en materia de integración y de concertación política. Ello comprendería, obviamente, la convergencia de ambos procesos en lo que respecta a seguridad dentro de los alcances diversos e interdependientes a que se ha hecho mención.

En el caso de la seguridad estratégica podría haber una especie de división de labores. No tendría sentido competir entre ambos grupos respecto del tema de las armas de destrucción masiva, en el que Argentina y Brasil tienen de hecho un explicable liderazgo. En cambio, en materia de armas convencionales -que es un tema particularmente irritante para aquellas dos potencias sudamericanas- correspondería al Grupo Andino dar continuidad a los esfuerzos realizados sobre el particular hace casi 20 años.

Corresponde al Grupo Andino no sólo alcanzar los objetivos de la Declaración de Ayacucho, que por iniciativa del Perú fue suscrita por ocho países pero iniciada en su praxis sólo por los entonces seis de los componentes andinos (Chile incluido). Sus logros dentro de la actual subregión, en materia de limitación y control de armamentos convencionales, podrían ser más avanzados que los esperables entre los mayores productores de armas sudamericanos como es, además de Argentina y Brasil, el propio Chile. Por una parte, parámetros de sólida base de entendimiento político entre los principales actores sudamericanos harían superable el desbalance entre posibles avances andinos y la esperable renuencia del Cono Sur. Por otra parte, sería incomprensible que el ámbito sudamericano no sea el primero en acoger las nuevas tendencias hacia el intercambio de informaciones y el registro de transferencia de armas.

Hace falta que el Grupo Andino retome el proceso iniciado con la Declaración de Ayacucho, en los hechos sólo continuado por negociaciones de expertos que sólo duraron dos años. Igual destino discontinuo tuvieron las reuniones tripartitas entre Chile, Bolivia y el Perú (1976), y si bien, desde 1985, tienen lugar periódicamente reuniones entre fuerzas armadas de Chile y el Perú, su intención original, que era la de examinar la problemática de limitación de armamentos, se ha reducido a tratos sobre medidas de fomento de la confianza.

En el orden de intentos subregionales, llama la atención que, hasta la fecha, no se haya dado proyección política y de control de armas a una concertación tan fecunda en otros aspectos como la de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, que reúne a Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Creada a raíz de la Declaración de Santiago de 1952 sobre la jurisdicción de las 200 millas, la Comisión podría ser la entidad catalizadora para el establecimiento de una zona de paz cuya extensión será la prevista en aquella Declaración de Santiago. Una zona de paz que sí tendría efecto vinculante.

5. Interrelaciones entre Seguridad Interna y Seguridad Externa.

Las constantes geopolíticas derivadas de la ubicación central del Perú, tanto en el marco sudamericano como en la subregión andina, han condicionado la problemática de la seguridad nacional y revelado, asimismo, la marcada interdependencia existente entre el interno acontecer peruano y su múltiple y diferenciado entorno subcontinental.

Dentro de variantes de espacio y tiempo, en las que unas veces el Perú ha sido receptor y otras origen de proyecciones externas, existen actualmente una que es de particular intensidad y que puede, alternativamente, generar conflictos o inducir en el ámbito un alto grado de entendimiento y concertación. Se trata del terrorismo y del narcotráfico.

Es probable que no exista en el mundo un caso de interacción de fenómenos socialmente corrosivos como el que ocurre en el Perú entre terrorismo y narcotráfico. Sin embargo, las proyecciones de ambos fenómenos, hacia y desde el exterior, se desenvuelven y debieran seguir desenvolviéndose separadamente. El narcotráfico es ejemplo de legítimo interés compartido por toda la comunidad internacional y en particular por los principales países productores y consumidores de drogas -es el caso de la Cumbre de San Antonio-, en tanto que el terrorismo es un grave problema de naturaleza eminentemente interna. Cabe en su caso, aunque no tanto como en el del narcotráfico, una amplia coordinación con los países vecinos y otros que pueden prestar concurso al Perú, pero no son al respecto admisibles injerencias externas de ninguna especie, injerencias que lamentablemente fueron sugeridas fuera del Perú, me-

dian­te la iniciativa de una fuerza interamericana supuestamente facultada a inter­venir co­erciti­vamente en territorio peruano.

Las preceden­tes reflexiones sobre cambios contemporáneos de dimen­sión global y sus consecuencias regionales y subregionales interesan al Perú, más que a cualquier otro país de su entorno, por las mencionadas constantes geopolíticas que configuran su seguridad; pero aún más por sus problemas coyunturales y muy graves de terrorismo y narcotráfico, a su vez vinculados a los difíciles problemas de estabilidad política y de aguda depresión socioeconómica que el Estado peruano está confrontando y superando.

Es cierto que el Estado peruano viene logrando triunfos decisivos sobre el terrorismo y que ha recuperado su ordenamiento democrático y consolidado su restablecimiento económico. Pero estas y otras metas, que tanto interesan a la seguridad interna, no podrían ser alcanzadas si los recursos y los esfuerzos del actual y de otros sucesivos gobiernos tuviesen que dar prioritaria importancia a reales o ficticias amenazas externas a la seguridad nacional.

En suma, a la luz de una renovada noción de seguridad nacional, el comunismo no es más una amenaza externa sino una realidad subversiva autogenerada, y las amenazas de agresión externa, en función de cinco fronteras que salvaguardar, constituyen en la actualidad hipótesis negadas dentro de una comunidad regional en la cual la «Pax Americana» está avalada por la única superpotencia subsistente y por la opción democrática y de buena vecindad que predomina en los países sudamericanos.

Por lo tanto, las tradicionales «hipótesis de guerra», en que en última instancia se ha basado la mayor proporción de los gastos militares del Perú, hoy no tienen razón de ser. Sin embargo, y en tanto los progresos en las relaciones de vecindad no tienen necesariamente un desarrollo lineal, es a la región y particularmente al Perú a quienes corresponde no someterse a nuevos y mejores estímulos externos sino dotarse de propias y viables formas progresivas de transparencia y comparabilidad de gastos militares y de control de armamentos, en concordancia con similares esfuerzos en otros escenarios internacionales.

Tal vez la más notable de las singularidades sudamericanas, muy benéfica para el caso peruano, pueda ser su capacidad potencial de racionalizar gastos militares mediante su disminución tanto en cantidad cuanto en grado de extrema sofisticación de armamentos. La parte apreciable del ahorro que así podría generarse estaría dedicada a obras de infraestructura y de mejoramiento de servicios, frecuentemente asignadas a las fuerzas armadas en función de su necesaria contribución al respectivo desarrollo nacional. Además, determinadas perspectivas de la vecindad ofrecen un campo muy extenso de cooperación entre las Fuerzas Armadas sudamericanas, particularmente en los ámbitos marítimos y aéreos de su jurisdicción. Otro tanto debiera ocurrir con la deseable participación castrense en la cooperación intrasudamericana -particularmente amazónica- en materia de seguridad ecológica.

Reflexión Final

Es preferible una reflexión final a la reiteración de conclusiones de una u otra manera ya formuladas en los capítulos precedentes.

Dicha reflexión sigue el orden de los principales temas tratados, con el doble propósito de intervincularlos y de señalar algunos de sus aspectos colaterales.

Por lo que respecta a nuestra relación con el Ecuador hace falta no tan solo insinuar sino establecer con toda claridad que no se ha dado el cambio que, en profundidad, ecuatorianos y peruanos vislumbraron desde 1966 y creyeron haber culminado en 1971 y años inmediatamente siguientes, a través de un conjunto de acuerdos inéditos de integración fronteriza entre dos provincias ecuatorianas y dos departamentos peruanos.

La modernidad implícita en el tratamiento conjunto pero de aplicación diferenciada de las dos cuencas binacionales a que se contrae el principal instrumento de integración fronteriza, el Convenio de setiembre de 1971, no ha llegado a plasmarse. La realidad demuestra que ese y otros acuerdos concurrentes constituyen una formalidad vacía, un continente sin contenido tangible. Y ocurre que ese faltante contenido no se ha dado por motivaciones que prevalecen sobre la esperable aproximación política y económica de ambas partes en la única frontera viva que tienen en común.

El reciente conflicto armado demuestra que se trata de móviles políticos -los de Ecuador- de signo totalmente contrario a dicho proceso de

integración fronteriza y a cualquier otro esfuerzo de concertación que permita impedir los efectos potencialmente extremos del diferendo fronterizo. Baste tener en cuenta la capacidad que ya no resulta sorprendente del Ecuador de promover dos conflictos armados en el curso de los últimos quince años, nada menos que para reiterar formalmente su pretensión de acceso soberano al Amazonas.

Tratase de una obsesión territorial artificialmente inculcada a un pueblo que en este y otros aspectos es sujeto pasivo en el Ecuador de la influencia tanto de partidos políticos de vieja estructura como del estamento castrense, hoy como nunca antes beneficiario de privilegios cuya continuidad exige actos de alarde militar como el reciente en las nacientes del Cenepa. Contrasta esta situación y augura futuros cambios de signo positivo la opinión, en los últimos años expresada en favor de un entendimiento con el Perú, por personalidades ecuatorianas del más alto prestigio.

Importa asimismo poner de manifiesto que el Perú no siempre ha sustentado de una manera plenamente homogénea su posición vis a vis de la rebeldía ecuatoriana con respecto al Protocolo de Río de Janeiro. Es un tanto engañoso suponer que el Perú ha opuesto siempre a las cambiantes tesis del Ecuador en materia territorial una que resulte tan eficaz como inmutable.

En primer lugar, ha atentado contra la eficacia de nuestra posición el haber caído, con alguna frecuencia, en el juego ecuatoriano de provocar polémicas sobre títulos históricos y jurídicos derivados de delimitaciones coloniales. Todo el interés que tuvo para nosotros divulgar y sostener aquellos títulos cesó automáticamente en 1942 con la puesta en vigencia del Protocolo de Río. Pero aún cuando la justificación jurídica es por sí sola suficiente siempre es útil tener en cuenta los fundamentos originales de nuestra soberanía en Maynas y el hecho, ciertamente en desmedro del Perú, de haber recibido por el principio de la autodeterminación de los pueblos la provincia de Jaén, en tanto que por el mismo principio pudo Ecuador obtener Guayaquil. En el mismo sentido de los antecedentes invocables corresponde relieves que el statu quo de 1936 -cuyos referenciales puntos de posesión sirvieron de base para el trazo fronterizo del Protocolo de Río- puso fin a la falacia urdida por Ecuador para alegar la pérdida de doscientos mil kilómetros cuadrados.

También ha conspirado en contra de nuestra referida posición una cierta indiferencia, acompañada de cómoda pasividad, con respecto a las campañas cada vez mejor montadas por Ecuador y sugestivamente vinculadas a los incidentes fronterizos, a fin de sostener sus pretensiones, incluida la difusión de una cartografía deformante. Aquella pasividad nuestra está estrechamente ligada a la frase tradicionalmente usada para supuestamente rebatir al Ecuador: «no hay problema». Esta manera un tanto displicente y otro tanto irresponsable de dar la espalda a un problema en vez de afrontarlo es parte concurrente a la situación que contemporaneamente confrontamos con el vecino del norte.

No es del caso emular en gasto y eficacia la campaña ecuatoriana, basada, para impresionar a terceros, en la figura de David versus Goliat, tal vez con el mensaje adicionalmente oculto de justificar periódicas compras de armas y su tecnología a Israel. Nos conviene en cambio esperar, para su difusión, el resultado de las comprobaciones que hagan los Garantes de los lugares en donde se ha desarrollado el último conflicto armado, todos los cuales, identificables por coordenadas, se encuentran en la vertiente peruana de la Cordillera del Cóndor.

En cuanto a la cartografía deformante, no es papel nuestro competir, como si estuviéramos en igualdad de condiciones con el Ecuador, acerca de cuál es la verdad limítrofe. Conviene sí sumar a la legislación nacional dispositivos que hagan del todo aceptable la cartografía oficial peruana por las grandes firmas mundialmente competentes en la materia. Asimismo, las empresas extranjeras que han invertido o que proyecten invertir capitales en el Perú tendrían que sujetarse expresamente en su documentación y para todo efecto a la línea establecida por el Protocolo y al Fallo de Dias de Aguiar. Obviamente ello implicaría específicas garantías del Estado Peruano, sobre todo en cuanto a concesiones limítrofes concierna.

En cuanto a que no resulta exacto que mantengamos invariablemente una sola posición frente al Ecuador, valdría la pena saber si en las esferas gubernamentales y parlamentarias y en la opinión especializada hay unanimidad de criterio sobre materias como los alcances y consecuencias que debe tener la planteada inexistencia del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago, la pertinencia de concertar un acuerdo bilateral de cooperación con el Ecuador en el marco del Tratado de Cooperación

Amazónica como paso precursor de la aplicación del artículo seis del Protocolo, y los términos condicionantes en que es aconsejable admitir la aproximación -no existe el reconocimiento- del Ecuador al Protocolo en su integridad. En este último ítem también habría que considerar la procedencia jurídica y política de pronunciarnos sobre encuestas ecuatorianas que, susceptibles de cambio, favorezcan eventualmente la vigencia de ese instrumento.

Cabe asimismo que nos preguntemos acerca de una política estructurada con el Ecuador que comprenda a los varios sectores fronterizos con relevante interés en el desarrollo de las cuencas binacionales del litoral Pacífico, la incorporación de las zonas de Zamora-Chinchipec y Jaén al proceso de integración, el carácter especial de seguridad y conservación que debe primar en la zona aún no demarcada y la apertura previsible a la navegación ecuatoriana por los afluentes septentrionales peruanos y el mismo río Amazonas.

Para terminar esta reflexión sobre la relación con Ecuador cabría enfatizar la conveniencia de dar eficiente y desarrollada visión y praxis al ámbito correspondiente a los casi 1,700 kilómetros lineales de frontera, con pautas para los temas esbozados en el párrafo precedente y una percepción coyuntural, dadas las circunstancias, del referido sector no demarcado, cuya extensión de 78 kms. lineales, debiera ser en el corto plazo objeto de algún régimen provisorio de seguridad concertado entre las partes con el concurso de los garantes.

Para que un régimen provisorio o «modus vivendi» en ese sector consolide la paz y favorezca la solución definitiva del diferendo se ha de requerir que las partes contemplen, entre otras medidas convergentes de cooperación, la posibilidad de instalar, en los 78 Kms. fronterizos de que se trata, una red de radares que podrían aportar y administrar los Garantes o por su delegación Brasil, que tiene previsto en su extensa frontera un Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM). Asimismo, los respectivos servicios de vigilancia aérea para combatir el narcotráfico podrían prestar al respecto un concurso valioso.

Nuestra relación con Chile, a diferencia de lo que nos ocurre con el Ecuador, no está sujeta a contingencias extremas ni conlleva problemas propiamente limítrofes, habida cuenta del Tratado de 1929 y su Protocolo

adjunto. Sin embargo, para precisar términos comparativos, nuestra vinculación con Chile es más compleja, temáticamente más amplia y con mayor proyección de futuro que la que mantenemos con Ecuador.

Cuentan en el caso Perú-Chile, desde luego, las respectivas magnitudes nacionales, notoriamente expresadas en el volumen del comercio recíproco y la creciente inversión de capitales. Y es aún mayor y más compleja esta relación bilateral en la medida que, como secuelas de la Guerra del Pacífico, específicamente a partir del tratado de 1904 entre Bolivia y Chile y de 1929 entre Chile y el Perú, convergen en Arica y su puerto una serie de compromisos que, siendo bilaterales, tienen interés trinacional, al punto que ninguna concesión territorial puede ser otorgada en Tacna o en Arica sin el previo asentimiento de la tercera parte que resulte interesada.

El hecho es que, en la práctica, solo es predecible la consulta de Chile al Perú -como ya ha ocurrido dos veces- para la concesión de territorios ariqueños a Bolivia, y que a esta circunstancia se suman las servidumbres de tránsito y de puerto concedidas por Chile a los dos vecinos. En consecuencia, la trilateralidad, geopolíticamente expresada, tiene base real y constante.

Es más, Arica desde el punto de vista de las comunicaciones transcontinentales, resulta ser uno de los más calificados puertos para el comercio de Argentina, Brasil y Paraguay hacia y desde el Pacífico. Y si se sigue complementariamente el criterio de su ubicación Norte-Sur, Arica, al igual que Ilo, se encuentra en el centro de una sucesión de puertos de alguna manera intervencionales desde Salaverry hasta Antofagasta.

En ese contexto de trilateralidad con progresiones al Cono Sur del Subcontinente es que Bolivia mantiene su inclinación a orientar por Arica su planteado acceso soberano al mar. Pero en esta oportunidad, más pragmáticamente que en el pasado, Bolivia, sin renuncia alguna a su aspiración tradicional, procura aprovechar las más avanzadas formas de presencia en el litoral pacífico de Perú y Chile.

La ejecución de una política inteligente del Presidente Fujimori ha dado lugar a los acuerdos de Ilo (Bolivia-Mar y Zona franca), cuya trascendencia y eficaz sustento han sido descritos en anexo a este libro.

Por otra parte, Bolivia sigue con comprensible interés los adelantos portuarios de Chile en Arica, por motivaciones económicas y en definitiva por estar convencida que no ha de tener asidero alguno, ni aún en el largo plazo, un acceso soberano al Sur de Arica que inevitablemente interrumpa la continuidad del territorio Chileno.

Es, asimismo aconsejable partir de una visión ampliada a terceros países para mejor considerar el pendiente cumplimiento de un compromiso que es bilateral y está taxativamente señalado en el Tratado de 1929. Se trata de la cláusula mediante la cual Chile se compromete a habilitar, para uso del Perú, un muelle en el puerto de Arica y diversas facilidades conexas.

Con respecto a dicha cláusula destacan preacuerdos bilaterales que precisa analizar en su conjunto porque no solo inciden sobre la misma materia sino tienen entre sí más coincidencias de fondo que disparidades. Además, es el caso que dichos preacuerdos, el Acta de Arica de 1985 y las Convenciones de Lima, suscritas hace dos años, no han logrado alcanzar vigencia, habiendo retirado el Ejecutivo peruano del Congreso las dos convenciones, con consiguiente paralización del trámite parlamentario iniciado en Chile.

Interesa relevar que tanto el Acta de Arica como las Convenciones de Lima han sido en el Perú objeto de impugnaciones más motivadas por el aprovechamiento político y localista (Tacna) que por fundadas objeciones a su contenido. Esto ocurrió, en el caso del Acta, al inicio del Gobierno de Alan García y ha sucedido igualmente en el período previo a las elecciones de 1995 con respecto a la pendiente aprobación por el Congreso Nacional de las dos Convenciones.

En realidad, los opositores no a los aspectos adjetivos y superables sino a la esencia de las Convenciones de Lima denotan el propósito de bloquear cualquier entendimiento que ponga término a la última secuela bilateral de la Guerra del Pacífico. Conciente o inconcientemente, tal actitud es virtualmente la misma de quienes en Ecuador se oponen al cierre definitivo de la frontera con el Perú porque quieren vagamente dejar a futuras generaciones la razón o el pretexto para reivindicar territorios.

De perseverar un escenario de signo tan negativo -al cual no son ajenos ciertos sectores chilenos que igualmente incurren en extremos anacrónicos,- la cuestión del muelle en Arica podría correr el peligro de seguir indefinidamente irresuelta, ciertamente con más desmedro para el Perú que para Chile. Contribuye a disipar tal inconveniencia el hecho de haber desaparecido en el Perú el efecto negativo del proceso electoral, y cuenta aun más la extraordinaria confianza dada por el voto popular al Presidente Fujimori.

Una confianza que obviamente se traduce en adelantado respaldo a la política exterior que ha de cumplirse en los próximos cinco años. En ese contexto debe advertirse el muy reciente ofrecimiento hecho por el jefe de Estado de poner nuevamente en marcha el proceso legislativo de las Convenciones de Lima.

Predecible en el corto plazo una reanudación de negociaciones entre los dos gobiernos, sería del caso orientarlas no hacia una revisión sustantiva, que resulta innecesaria y no es aceptable para Chile. Corresponde entonces precisar las cláusulas que son susceptibles de supresiones, aclaraciones y enmiendas sin desmedro del espíritu y las disposiciones medulares de las Convenciones. Es factible sostener que han de ser escasas y no trascendentes las innovaciones que sea menester introducir en los textos. Además bastaría concertar adicionalmente algunos cambios de notas para ajustar ciertas precisiones y aclaraciones que no requieren trámite parlamentario.

Una vez dada la viabilidad de reanudar las negociaciones bilaterales sería de conveniente amplitud y realismo para ambas partes la consideración concurrente de los intereses de Bolivia en Arica, sin perjuicio de los Tratados de 1904 y 1929 pero teniendo en cuenta que el uso boliviano del puerto ariqueño registra volúmenes cuya alta proporción respecto al movimiento chileno y de terceros países consta significativamente en las estadísticas de los últimos años. Va de suyo para el Perú el uso efectivo del muelle que le corresponde ha de derivar hacia el tráfico boliviano y en segundo lugar al chileno, habida cuenta que nuestro comercio en tránsito hacia y desde Arica es y ha de seguir siendo ínfimo.

En el muelle para el uso del Perú podría darse un esfuerzo de homologación, fundamentalmente en beneficio de Bolivia, de los trata-

mientos que para la carga en tránsito hacia y desde ese país tienen separadamente establecidos el Perú y Chile. Obviamente no se trata con ello de adelantar tratos de muy distinta índole, como es el de la mediterraneidad, pero sí sería del caso iniciar en Arica una armonizada triangulación de intereses en el ámbito comprendido entre Salaverry y Antofagasta, triangulación que superaría pero no sustituiría a los pactos bilaterales.

En consecuencia con lo afirmado en esta y otras partes de este libro, corresponde el auspicio de acuerdos tripartitos que pongan término a rivalidades y recelos que están anhelados en el pasado. Es esperable para ello la asistencia técnica y hasta financiera de organismos y entidades internacionales, incluidas las no gubernamentales, que podrían asistir a las partes interesadas para proyectar una zona en la que el comercio entre los tres países y el específicamente en tránsito hacia y desde Bolivia obedezca, dentro del juego de la libre competencia, a pautas conocidas del mejor aprovechamiento racional de vías y medios de transporte, según las áreas y los recursos de que se trate, con previsible extensión a los países del MERCOSUR.

Hasta este punto desarrollados en esta «reflexión final» los temas centrales de nuestra relación con Ecuador, Bolivia y Chile, siempre en razón de las dos «hipotecas» y sus interacciones, conviene dar el seguimiento que ameritan los entornos subregionales y regionales, y por último una breve alusión a realidades multilaterales aún más amplias. Con esta forma de aproximación se quiere complementar la empleada, en sentido inverso, en el capítulo primero, específicamente orientado a partir del contexto mundial para llegar a nuestro espacio fronterizo a través de aquellas realidades regionales y subregionales.

Dichas aproximaciones confirman en su entrecruzamiento, la contundencia y el carácter irreversible de ciertas tendencias en el ámbito sudamericano; la desaparición de alianzas, reales o ficticias, como las preteritamente diseñadas entre Caracas-Lima y Buenos Aires y entre Quito-Brasilia y Santiago. Tienen carácter sustitutorio, mucho más real y estable, los pactos subregionales enmarcados respectivamente en el MERCOSUR y el Grupo Andino (GRAN).

Pero entre ambos procesos hay diferencias de sustancia, en tanto el primero tiene una evolución política tal vez más trascendente que su integración económica, y el segundo en cambio se encuentra en una fase involutiva tanto en lo económico como en lo político.

La ausencia de cohesión interna que revela el GRAN, a pesar de sus veinticinco años de existencia, coloca al Perú, país central de la subregión, en la disyuntiva de optar por el auspicio de un replantamiento estructural de los vínculos entre los cinco países o el abandono gradual del grupo y la adopción de una política, similar a la de Chile, de acercamiento al MERCOSUR y tal vez una futura adhesión o régimen de adhesión al Tratado de Libre Comercio (TLC).

Otra pero coincidente situación de centralidad subregional se da para el Perú dentro del área cubierta por la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), un área que, integrada por las respectivas zonas de 200 millas a partir de las costas de los cuatro países miembros, transcurre desde el límite colombo-panameño y termina en el Cabo de Hornos. Esta espacialmente extensa cooperación, aplicada a múltiples aspectos científicos y tecnológicos, puede ser políticamente ampliada mediante el establecimiento de una zona de paz.

Quedaría entendido que una zona de paz así diseñada tendría por definición menor alcance geográfico pero mucho más sustancial contenido y efectos vinculantes que la homónima creada, en relación al Atlántico Sur, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Algo similar para el Pacífico Sur fue asimismo planteado en la Asamblea pero no hubo suficiente conjunción de posiciones entre las partes interesadas.

Desde luego que dicha zona de paz en el Pacífico Sudoriental tendría, en el contexto de sus vinculaciones externas, correlato con el futuro régimen del Canal de Panamá, con la navegación asegurada a perpetuidad de los canales del sur y con el régimen que a partir de un determinado paralelo de Latitud Sur establece el Tratado Antártico.

Son complementarias de estos parámetros las proyecciones que, en lo que concierne al Pacífico Sur en toda su extensión, fluyen del Tratado de Tlateloloco y del Tratado de Rarotonga, cuyas respectivas extensiones

marítimas no se superponen pero tampoco dejan vacíos intermedios. Existe así un valor agregado a la efectiva contribución de ambos lados del Pacífico Sur a la no proliferación nuclear.

Va de suyo que toda forma de cooperación entre los cuatro países del Pacífico Sudoriental está supuesta a ser compatible con la Convención del Derecho del Mar, cuya puesta en vigencia es inminente, en razón genérica de sus dispositivos en favor de los usos pacíficos de los espacios marinos y con la mira de aproximar, en lo sustantivo, las distintas posiciones que las cuatro partes han adoptado, o están dispuestas a adoptar, en cuanto a su adhesión a dicho instrumento de dimensión mundial. La comunidad de intereses que desde hace tantos años une a los cuatro países, su contribución en particular a la formación del nuevo Derecho del Mar, les obliga, por lo menos, a incorporar a sus ordenamientos jurídicos normas afines a las obligaciones y derechos que la Convención establece en lo concerniente tanto al Mar Territorial como a la Zona Económica Exclusiva.

Quede al respecto entendido que el Perú podría promover vínculos sólidos y durables entre las porciones septentrional y meridional del Pacífico Sudamericano. A su modo, y en proporción menor, el Perú desempeñaría lo que Brasil en el litoral atlántico, mediante la irreversible convergencia de intereses con los países vecinos y la influencia en la hoya amazónica y su entorno.

Es en sentido positivo para el Perú que, aunque en un segundo grado de importancia y gravitación respecto del Brasil, comparta con este país la plena condición de coribereño del río Amazonas, habida cuenta que Colombia lo es por derecho pero está en condiciones manifiestamente inferiores de ejercer una gravitación efectiva. De ahí la importancia para el Perú de tener una asociación bilateralmente privilegiada con Brasil en cuanto a la amazonía y sus varios retos y estímulos, sin olvido que es concurrente interés del Perú, en la misma cuenca, alentar intereses que son comunes a los cinco países que comparten la dualidad de andinos y amazónicos.

Tenidas en cuenta las interacciones previsibles en los ámbitos que encuadran América del Sur, resultan, por contraste, de un menor nivel, las coincidencias y planes compartidos por esas agrupaciones sudameri-

canas con las del ámbito centroamericano, el Caribe y el propio México. Iniciativas embrionariamente institucionalizadas como el Grupo de Río comprenden gran parte de América Latina pero no están cumpliendo las metas trazadas. Tampoco la institucionalización de asociaciones, virtualmente entre los mismos países, como la ALADI, sucesora de ALALC, tiene mayor desenvolvimiento, y lo mismo ocurre en la extensión total del área latinoamericana con el SELA.

En concordancia con el reducido alcance de esos empeños, está definitivamente olvidada la meta del Mercado Común Latinoamericano, y es ahora sustitutoria la extensión aun no del todo definida del Tratado de Libre Comercio (TLC), al cual tantos grupos como países singulares de América del Sur podrían acceder. Es una tendencia que, compatible con una cierta reactivación de la OEA, hace pensar en un regreso del continentalismo y en el coincidente desmembramiento del que, más entelequia que realidad, constituye en la actualidad el Movimiento No Alineado (No-AI).

En el mismo sentido concurre el proceso observable en los organismos internacionales de extensión mundial, concretamente en el marco de las Naciones Unidas, en donde los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y otros países favorecidos por el voto calificado en los organismos multilaterales definen, en desmedro de las mayorías (Grupo de los 77, por ejemplo), aspectos sustantivos para la comunidad internacional, en lo político como en lo socioeconómico. Tan solo se podría en tal coyuntura mundial vislumbrar algunas acciones mancomunadas y eficaces de los países sudamericanos, preferentemente a través de sus foros subregionales, y en menor grado otras por extensión compartidas en los foros de vocación latinoamericana antes mencionados.

Con la mira de sustentar adicionalmente los textos que preceden se incorpora la siguiente relación de contribuciones del autor a revistas y otras publicaciones de carácter académico:

- «Facilidades de Tránsito otorgadas a Bolivia y Chile por el Perú y Chile a través de su historia republicana». **Revista Peruana de Derecho Internacional**, N° 51 (1957).
- «El Aprovechamiento de las Aguas Internacionales no Marítimas». **Revista Peruana de Derecho Internacional**. N° 66 (1967).
- «Política Internacional del Perú», en: **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, (1984).
- «Caminos de Paz: Aspectos Político Diplomáticos», en: **Violencia y Paz**, Asociación Peruana de Estudio e Investigaciones para la Paz (APEP), (1984).
- Contribución al «Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco.-OPANAL», México, (1987).
- «Propuestas de Desarme», en: **El Perú de los 90'**. Posible, (1990).
- «El Desarme y sus Implicancias para la Región», en: **Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa**, Centro Regional

de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo para América Latina y el Caribe. (1991).

- «Relaciones del Perú con el Ecuador», en: **Revista Peruana de Derecho Internacional**, Nos. 97 al 100. (1992).

- «Los Acuerdos de Ilo en el marco de las relaciones del Perú con Bolivia», en: **Análisis Internacional**, CEPEI, (1993).

- «La Convergencia de las Políticas Exteriores del Ecuador y el Perú en los Foros Internacionales», en: **Relaciones del Perú con el Ecuador**, CEPEI-PNUD, (1994).

- «Un Mundo en Desorden», en: **Nuevas Amenazas a la Seguridad y Relaciones Civiles Militares en un Mundo en Desorden**, CEPEI (1994).

- «Desafío y Respuestas en Relación a la Seguridad y Gastos Militares», en: **Política Internacional**, Revista de la Academia Diplomática del Perú. (1994).

- «Contribución sobre armas biológicas», en: **Desarme**, Naciones Unidas, Vol X, N° 1, (1987).

- Contribución sobre la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación (TNP), en: **Desarme**, Naciones Unidas, Vol. XIII, N° 3 (1990).

Asimismo, y en tanto aún mantienen una cierta actualidad y pertinencia en relación a los temas tratados, se estima conveniente añadir los textos de algunos artículos del autor, publicados en el diario «Expreso» de Lima.

PROYECCION DE LOS ACUERDOS CON CHILE

Los acuerdos firmados con Chile el 11 de mayo constituyen un acierto, por su congruencia con la pacificación paralela del país y las relaciones de buena vecindad, preferentemente con Bolivia, Chile y Ecuador.

Más aún, su significación es histórica para ambos países, porque comportan el término de todos los contenciosos remanentes de la Guerra del Pacífico.

Antes de otras consideraciones puntuales, es útil advertir en la llamada Convención de Lima tanto omisiones como demasías. No hubo, por ejemplo, mención expresa del procedimiento de arbitraje, que sigue siendo invocable por las partes con arreglo al Tratado de 1929. Otra omisión es no haber situado específicamente, en la carretera Tacna-Arica, los derechos de tránsito peruanos no vinculados al ferrocarril.

Por otra parte, la Convención comprende dispositivos que, por su carácter reglamentario, debieron ser objeto de cambio de notas.

Otras objeciones se vienen formulando a la Convención sobre la base de que el Acta de Lima, suscrita por Perú y Chile en noviembre de 1985, habría sido, desde el punto de vista peruano, más positiva que el entendimiento recién alcanzado en relación al muelle y sus instalaciones anexas.

Tal vez, el análisis minucioso de los dos textos arroje esa conclusión; sin embargo, hay que partir de la realidad: el Acta de Lima fue sólo

un preacuerdo no vinculante para las partes, un pacto que no pudo lograrse por razones de política interna en el Perú y, peor aún, por el veto interpuesto en Chile por el almirante Merino, influyente miembro del gobierno castrense.

No obstante, la Convención de Lima ha rescatado partes sustantivas del Acta de 1985 en lo que concierne al uso de las instalaciones que nos corresponden, sin perjuicio de la soberanía chilena.

Las diferencias entre los dos textos surgen, mayormente, de la innovación ahora configurada por la empresa concesionaria que se encargará de las funciones de administración. La presencia formal del Estado peruano queda, en los hechos, reducida a tres funciones de aduana.

Aún en el supuesto de no haberse obtenido mejores condiciones en beneficio del Estado peruano, lo cierto es que ni en el Perú ni en Chile se han dado, desde 1929, jefes de Estado con la visión y voluntad que tuvieron don Augusto B. Leguía y el general Ibáñez del Campo.

Con un agravante para nosotros: en ningún momento el transcurso del tiempo nos ha sido favorable. Una situación de hecho ha venido confirmando el carácter negativo del tiempo transcurrido. Nunca hemos hecho uso cabal de las servidumbres de tránsito a nuestro favor, a pesar de los servicios portuarios que, en virtud del Tratado de 1929, nos fueron asegurados en Arica anteladamente al muelle propio. La razón es simple: hace muchos años que Tacna no depende portuariamente de Arica. Concurrentemente, el ferrocarril peruano entre ambas ciudades es obsoleto o, en todo caso, ampliamente superado por la comunicación carretera.

Así, se explica que nuestro interés en el muelle que vamos a recibir no esté, predominantemente, en la carga peruana y su transporte hacia y desde Tacna, sino en la carga en tránsito de terceros países -mayormente de Bolivia-, que ha de ser procesada por nuestro muelle cuando lo requiera la administración integrada del puerto de Arica.

Es en razón de esta realidad que puede vislumbrarse la conveniencia económica, no exenta de beneficio político, de haber optado por una empresa concesionaria constituida mayoritariamente por peruanos, que ha

de estar libre de ataduras burocráticas y de otras limitaciones propias de la administración estatal, muy en consonancia con la política de privatización de servicios públicos vigente hoy en el Perú.

Pero, a este respecto, la Convención de Lima no es suficientemente explícita. Siendo tan pródiga en detalles, pudo haber incorporado un dispositivo más claro y operativo que el que somete la empresa a la jurisdicción chilena, salvo en lo que ésta se oponga a la Convención. Debió haberse concertado una fórmula inequívocamente compatible con el principio de la prevalencia de los acuerdos internacionales sobre las leyes nacionales de las partes.

Un caso concreto de discrepancia podría presentarse si, con estricta sujeción a lo dispuesto por la Convención de Lima, el Perú accediese y Chile se negase a que aportes de Bolivia o de cualquier otro tercer país participen en la formación o incremento de capital de la empresa.

Esta hipótesis -no deseable- podría dar alguna razón a quienes, con pesimismo prematuro, piensa que el Cristo que ha de extender los brazos hacia Perú y Chile dará la espalda a Bolivia.

Pero se trata de erradicar derrotismos y anacrónicas suspicacias. Por ello, sería propicio que Perú, Bolivia y Chile pongan las cartas sobre la mesa. Chile siempre ha sostenido la tesis «gradualista» frente al problema de la mediterraneidad: vale decir, en un inicio, mayores concesiones portuarias a Bolivia .

Por su parte, Bolivia, entre otros planteamientos hechos a Chile en abril de 1987, propuso su acceso (no soberano) al lado sur del malecón de ataque al servicio del Perú (un planteamiento no objetable por nosotros).

Sin la pretensión de comprometer pronunciamientos sobre el complejo problema de fondo, los planteamientos peruanos y bolivianos para la formación de un polo internacional de desarrollo en Arica podrían figurar, con desagregado valor propio, en una agenda trilateral.

“Expreso”, 23 de mayo de 1993

UN NUEVO ALINEAMIENTO GLOBAL

Ese, nada menos, ha sido el planteamiento de la señora Madeleine Albright, representante de Estados Unidos ante Naciones Unidas, y -ciertamente- no como una iniciativa personal, restringida a un auditorio académico. El texto de su disertación, difundido oficialmente en el organismo mundial, diseña un nuevo orden global: uno diferente al entrevisto por la anterior administración del señor Bush.

El planteamiento de Albright se asemeja significativamente a los que, con fuerte carga ideológica y muy pobre percepción de la rivalidad internacional, le han presentado al presidente Clinton asesores que no tienen en mente los cambios ocurridos en el mundo desde que Carter dejó el poder.

Albright sostiene que, ante la desaparición de los bloques Este-Oeste y Norte-Sur, el nuevo alineamiento global consiste en cuatro grupos de países.

El primero, liderado por Estados Unidos -es un entendido-, está compuesto por aquellos con notorio interés por la comunidad internacional y la economía mundial. El segundo grupo es el de «las democracias nacientes», tipo Rusia y demás potencias ex socialistas, sin olvido de otros regímenes inmaduros. El tercer grupo es el de los «provocadores» y «trapaceros». Ya se sabe cuáles. Y el último es el de los países que, virtualmente, «no tienen gobierno» (Somalia, Haití).

Este esquema adolece de fundamentalismo ideológico, de una entronización cuasi religiosa de la democracia y del libre comercio. Así,

puede observarse que el primer grupo constituye el cielo de los países bienaventurados; el segundo, el purgatorio de los pecadores arrepentidos; el tercero, el infierno de los réprobos; y el cuarto, el limbo de los países que no merecen ser Estado. Toda una cosmogonía política.

Hay, además, matices de diferenciación dentro de cada grupo, así como incentivos para ascender del segundo al primero, aunque con las dificultades reptantes que tuvo Jacob.

Por ejemplo, parafraseando a Orwell y a propósito del primer grupo, algunos países son más iguales que los demás.

Hay que partir del requisito no escrito de pertenecer al directorio mundial de los que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad y conforman, asimismo, el Grupo de los Siete. De lo cual resulta que, para entrar a ese grupo y ser miembros plenos del directorio, Rusia tendrá que hacer muchos méritos y China definirse mejor. Lo mismo, pero en sentido opuesto, ocurre a Japón y Alemania, para los cuales Estados Unidos auspicia la condición de permanentes en el Consejo de Seguridad.

Y no solo Rusia y China tendrán que esperar. Es posible, por absurdo que parezca, que Brasil siga en el segundo grupo cuando Costa Rica alcance las calificaciones para estar en el primero. Y, a propósito de la región, que no nos sorprenda ver en Haití lo que está ocurriendo en Somalia.

Puede ser que mejores aspectos se aprecien en el planteamiento de Albright cuando esté suficientemente difundido su texto oficial. En el ínterin, algunas reflexiones pueden sumarse a las previamente hechas sobre los méritos y deméritos para integrar los cuatro grupos.

Hay que tener muy en cuenta la deformación de que sean objeto, en su contenido teórico y aplicación práctica, los derechos humanos. Es justo que ellos constituyan, en casos calificados, la única excepción invocable al principio de no intervención entre los Estados. Sin embargo, en los hechos, están privilegiando sólo a grupos minoritarios, porque así lo requieren otros grupos igualmente minoritarios, pero políticamente influyentes y comprometidos.

No alcanza la misma calificación e interés de los países desarrollados los casos de esclavitud o la incidencia creciente de la prostitución infantil en el mundo.

Una expresión cabal de deformación de principios y praxis acaba de darse en Viena, donde -previamente a la conferencia sobre derechos humanos-, nada menos que su máximo exponente el ex presidente Carter, fue abucheado y humillado por vociferantes concurrentes a una reunión no gubernamental (ONG). Otro extremo igualmente deformante se identifica con el capitalismo como doctrina y pauta de conducta colectiva.

¿Qué significa, por ejemplo, para el Grupo de los Siete, la admonición tan lúcida de Juan Pablo II acerca de los excesos de la libertad económica?.

Es notorio que esta nueva dirección de la hegemonía norteamericana sea coincidente con la virtual disolución del Movimiento no Alineado. En consecuencia, no les cabe otra opinión a países como el Perú que procurar solidaridades regionales y subregionales. Y, más allá del entorno, está el reto de diseñar acercamientos cada vez más sólidos con las potencias emergentes del Este. Por algo, Francis Fukuyama afirma que las democracias del Este asiático -con acento en la colectividad y no en el individuo- apuntan al siglo XXI.

“Expreso”, 23 de junio de 1993

EL MUELLE, LA EMPRESA Y EL LIBRE TRÁNSITO

La Convención de Lima y otros textos suscritos con Chile comprenden tres aspectos: las especificaciones del muelle que vamos a recibir en Arica, el régimen de su uso por una empresa peruana y los alcances del libre tránsito a perpetuidad establecido por el Tratado de 1929.

En cuanto al muelle, aún no se entiende -no lo quieren entender ciertos sectores- que su estructura, tal como fue acordada hace treinta años con Chile, es superior a la prevista en 1929.

Las circunstancias y fundamentos fueron descritos en una publicación reciente del Cepei (1989) por una autoridad en la materia, el comandante AP Jorge Brousset: «El atracadero -dice- está ubicado hacia el lado del mar, situación estudiada en detalle y aceptada por la comisión técnica peruana como la más adecuada, reservándose Chile la posibilidad de ampliar el espigón y construir otro amarradero hacia el interior de la rada. Las obras del malecón se encuentran totalmente construidas, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas por mutuo acuerdo».

Así, queda asegurada para el Perú la capacidad del muelle -llamado «Norte» de carga y descarga de barcos de hasta 10 mil toneladas. Y resulta no sólo legítima, sino auspiciosa la reserva hecha por Chile del lado sur, en tanto en el futuro pudiese ser adjudicada a Bolivia, supuestamente en los mismos términos que el Perú y, desde luego, con proyecciones de integración y desarrollo tripartito.

El uso perpetuo del muelle para beneficio del Perú es, sin duda, una servidumbre internacional en cierta medida restrictiva de la soberanía

chilena, pero no conlleva -así lo establece el Tratado de 1929- una correlativa cesión o transferencia de soberanía al Perú.

A este respecto ha surgido otra interrogante: ¿por qué, cuando menos, no hemos logrado la propiedad del muelle y la agencia aduanera exactamente con el mismo título con que retenemos la propiedad de la estación del ferrocarril Tacna-Arica?

La respuesta es simple. Los muelles y sus instalaciones accesorias (no es el caso de la estación) son bienes públicos que un Estado puede adjudicar en concesión, pero no enajenar. La norma no es sólo válida para el Estado chileno. En nuestro caso, está expresamente consignada en el artículo 74° del proyecto de Constitución.

En relación a la prevista empresa concesionaria del muelle, de otra parte, es útil invocar el pensamiento de don Alberto Ulloa, la fuente de consulta más autorizada sobre los alcances del Tratado de 1929. Según su reiterada opinión, Chile otorgó el derecho al más libre tránsito no a la entonces empresa del ferrocarril Tacna-Arica, sino al Estado peruano. Este concepto es aplicable por analogía y al margen de un diverso orden de factores, a la empresa concesionaria adjudicable por el Estado peruano. La práctica deberá confirmar que corresponde al Estado peruano recibir el muelle, porque es el único sujeto de derecho capaz de asegurar la perpetuidad del uso.

Otra aseveración en la obra de don Alberto Ulloa, a propósito del libre tránsito, contribuye a la debida apreciación de la Convención de Lima. Según Ulloa, los derechos conferidos al Perú por el Tratado de 1929 no se limitan a la ferrovía y son, por tanto, extensivos a otras modalidades de comunicación.

En efecto, no se ha ignorado la situación que, de facto, resulta de la obsolescencia del ferrocarril y su virtual sustitución por la comunicación vial. Así, la carga en tránsito no ferroviaria se regirá, expresamente, por la Convención de Lima y, supletoriamente, por un acuerdo de transporte internacional terrestre suscrito por el Perú, Chile y otros cinco países sudamericanos.

No obstante, sí hará falta mayor especificidad en materia de comunicación vial. La referida invocación de la Convención es un tanto lata y, además, el acuerdo multilateral puede ser, por naturaleza, objeto de enmiendas y otros problemas de ejecución que lo harían inefectivo o insuficiente.

No hará falta repetir en el aspecto vial el previsto sistema de acceso ferroviario al muelle, pero sí procede, previamente a la aprobación parlamentaria, un cambio de notas que especifique como carretera de tránsito a la Panamericana y a su articulada vinculación con el muelle.

Es posible hacer otro tanto -igualmente a tiempo- en lo que concierne al régimen de la empresa concesionaria que ha de ser acorde con la legislación peruana y la chilena en todo lo que no se oponga a la Convención de Lima.

Especificaciones y esclarecimientos al respecto facilitarán el trámite parlamentario y el buen entendimiento entre ambos países.

“Expreso”, 23 de julio de 1993

ACTITUDES FAVORABLES A LA CONVENCION DE LIMA

En el fondo, el destino de la Convención de Lima y de otros acuerdos suscritos con Chile depende la capacidad de diálogo y entendimiento entre los dos gobiernos. No están implicadas cuestiones de soberanía ni otros aspectos que afecten fundamentales derechos e intereses de una u otra parte. Pero hace falta, eso sí, negociar el mejoramiento de estos pactos, actualmente sometidos al trámite parlamentario.

Transcurridos más de cuatro meses desde que los acuerdos fueron firmados, es tiempo de desechar posiciones extremas -de adhesión incondicional o rechazo- y de procurar su perfeccionamiento. Sin embargo, la sola enunciación de que la Convención de Lima es «perfectible» recuerda un poco a los oráculos griegos, impresionantes es su expresión, pero ambiguos en su contenido. Por eso, ha llegado el momento de formular precisiones de fondo y forma.

Viene adquiriendo especial valor, en la dirección indicada, el procedimiento de consultas y análisis que, con justa parsimonia, ha puesto en marcha la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso. La seriedad de este empeño permitirá el acopio de todas las variantes de opinión pública y hará posible la formulación de términos y modalidades orientados a mejorar las Convenciones de Lima.

Es válido suponer que la labor asumida por la Comisión del Congreso, en cierta manera, ha motivado las atinadas declaraciones hechas por canciller de Chile, a cuyo gobierno interesa que el intenso debate en el Perú tenga un encausamiento positivo y que, en lo posible, las conven-

ciones sean puestas en vigor en oportunidad previa a la transmisión del mando presidencial en Santiago.

A su vez, el presidente de la misma comisión, Víctor Joy Way, ha reaccionado favorablemente al pronunciamiento del canciller de Chile, a cuyo juicio la Convención de Lima y otros documentos complementarios pueden ser objeto de precisiones y aclaraciones. El propio presidente Fujimori, preguntando al respecto, ha dicho significativamente que no se trata de procurar flexibilidades de la parte chilena, sino de encontrar puntos de aceptación y beneficio común.

Es interesante advertir que ninguna de las declaraciones de alto nivel hechas en Lima y Santiago contempla la revisión de los documentos sometidos a la aprobación parlamentaria. Trasciende aclarar este punto, porque es -precisamente- la revisión es lo que piden los detractores de los pactos de Lima; vale decir, su modificación sustancial y el retorno al punto cero de arduas negociaciones.

No es del caso negar que, entre las varias hipótesis a considerar, está la de que el gobierno peruano opte por la tesis de la revisión. Pero, en tal eventualidad, habría que retirar los pactos del Congreso y asumir las consecuencias de un apreciable congelamiento de las relaciones con Chile.

No obstante, podrían acordarse algunas enmiendas en los textos no sustantivas, en el entendimiento de que es voluntad de las partes preservar la estructura de los propósitos y objetivos previstos.

Pero lo que importa no es, desde ahora, especular sobre tales o cuáles cambios y sus consecuencias. Debería prevalecer una clara opción por llenar vacíos y hacer aclaraciones que no conlleven modificación alguna de los textos.

En cuanto a los procedimientos, ya se ha sugerido que, en algunos casos, bastaría la modalidad del cambio de notas; y, para otros, la suscripción de un protocolo complementario que tendría un tratamiento parlamentario similar y simultáneo al de los pactos principales.

Aquella prevalente tarea de negociar con Chile precisiones y otras mejoras en los acuerdos de Lima estaría dedicada a las especificaciones del muelle en Arica (a cuyo propósito, el ex canciller Allan Wagner ha sido positivamente esclarecedor); al ejercicio integrado de las servidumbres internacionales a nuestra disposición, tanto de puerto como de tránsito; y al expreso reconocimiento por las partes de que es al Estado peruano, y no a la empresa concesionaria, a quien se confiere el derecho de uso a perpetuidad del muelle y sus instalaciones.

Se entiende, por obvios motivos, que nada de lo que se trate en la materia ha de tener repercusión pública antes del 31 de octubre. Pero ello -seguramente- no será un obstáculo, sino un incentivo para que el canciller Goldenberg tenga su primera importante actuación con el procesamiento de las conclusiones a que llegue la Comisión del Congreso. Un procesamiento de carácter reservado que debiera comprender a la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, de la cual también forman parte el señor Joy Way y otros distinguidos parlamentarios.

“Expreso”, 30 de Setiembre de 1993

NUESTRAS PRIORIDADES EN AMERICA DEL SUR

Toda política exterior -del Perú o cualquier otro país- comporta formulación de metas y planificada ejecución de acciones. Supone, en especial, la determinación de prioridades precisas y permanentes, como lo es -en nuestro caso- la de responder al reto de la vecindad territorial en su dimensión sudamericana.

Algunas carencias

Pareciera -siempre en nuestro caso- que la idea fuerza del actual gobierno fue atender, en primer término, las relaciones con los vecinos del norte y sur; y, luego, derivar el empeño diplomático hacia direcciones diagonales, que conducen a Colombia (en su momento, también a Venezuela) a Paraguay y, desde luego, a la Argentina. Visitas presidenciales se han realizado -o en breve, se han de realizar- en Lima y en las otras capitales concernidas.

Pero, en los hechos, esa perspectiva muestra carencias y objetivos incumplidos. Ha faltado, por una parte, advertir que es cada vez más importante nuestra vinculación con Brasil, más que con otros países sudamericanos no limítrofes, y que poco o nada se ha hecho con respecto a nuestras millas marítimas y su indispensable inserción jurídica en la Convención del Derecho del Mar. Pero, sobre todo, por mucho que sean fructíferas las recientes o próximas entrevistas presidenciales, ellas no llegarían a neutralizar la frustrada visita a Lima de Durán Ballén ni a sustituir la que pudo haber hecho a Santiago el presidente Fujimori.

Queda, como logro cabal, nuestra excelente aproximación a Bolivia, sin la cual no hubiese tenido, por extensión, mayor significado la presencia en Lima del presidente paraguayo. Pero, como ese y otros logros previsibles no han de ser en sí suficientes, no queda sino evaluar, con realismo y algo de imaginación, la situación emergente con el Ecuador y el hecho de ser virtualmente imposible la puesta en vigor, con el actual gobierno chileno, de las Convenciones de Lima.

No podemos evitar, pero sí poner de manifiesto, que la clase política del Ecuador es incapaz de responder a las exigencias de cooperación que comporta, en términos contemporáneos, la vecindad territorial. Y que corresponde, por lo menos, al gobierno de ese país asegurar la continuidad de una fecunda solidaridad fronteriza que sendos regímenes militares iniciaron en los años setenta; la misma que ahora, en democracia, está en riesgo de paralización simplemente porque la cuestión limítrofe ha regresado en el Ecuador a sus cauces anacrónicos, a pesar del sentir popular y de pronunciamientos tan lúcidos como los de la clase empresarial.

Sentido práctico

Supuestamente para nuestra tranquilidad, las frustraciones y retrocesos en la relación bilateral resultan siempre más gravosas para el Ecuador que para el Perú; pero el simplísimo que esta comprobación revela nos induce a pensar que, frente a Chile y en relación al cumplimiento aún no culminado de cláusulas del Tratado de 1929, nuestra posición es similar a la del Ecuador: no hay cómo soslayar que el transcurso del tiempo favorece a Chile y perjudica en la misma medida al Perú, desde hace cuarentinco años impedido de ejercer, en el muelle disponible en Arica, los derechos de uso que le corresponden.

La necesidad de negociar o renegociar con Chile no tiene por qué conllevar premuras ni impedir el rigor crítico que requieren las Convenciones de Lima: un rigor de debiera estar desprovisto de actitudes ancladas en el pasado y ser ajeno a presiones políticas regionales y locales.

Con tal mira, es aconsejable no abundar sobre las cambiantes actitudes del gobierno del Perú con respecto a las objeciones que los acuerdos con Chile han motivado. El mismo sentido práctico induce el discre-

to olvido de la reciente propuesta (canje de terrenos de El Chinchorro por la propiedad de la explanada que comunicará al muelle con nuestro ferrocarril); una propuesta que, felizmente, sólo se sustenta en versiones chilenas.

Opciones futuras

Así las cosas y en el caso de concurrir el presidente Fujimori a la transmisión del mando en Santiago, podría darse que los dos mandatarios examinen a fondo -de manera informal- la problemática de las convenciones, tal vez con arreglo a las hipótesis siguientes:

-La postergación indefinida por ambos gobiernos -también por sus parlamentos-, del tratamiento del tema. Obviamente, sería ésta la más sencilla, al tiempo que la menos constructiva de las opciones, cuando menos desde el punto de vista peruano.

-La concertación de acuerdos binacionales que no requieran de sanción parlamentaria y que den por terminado, por ejemplo, la cuestión de El Chinchorro y hagan posible el mejoramiento del tránsito a la luz del Tratado de 1929. Una opción como ésta sólo abarcaría aspectos parciales y podrían promover objeciones en los congresos de uno y otro país, que invocarían su derecho a pronunciarse sobre el asunto principal, que es el de la entrega y habilitación del muelle.

-La continuación, sin prisa y sin pausa, de esfuerzos de entendimiento de alguna manera coherentes intentados con Chile desde 1985 y aunque imperfectamente culminados con las Convenciones de Lima. Una vez establecidos todos los puntos esenciales de consenso sería factible concertar acuerdos complementarios y, en lo que sea indispensable, la modificación de los pactos celebrados en mayo de 1993. Esa es la opción viable.

“Expreso”, 23 de febrero de 1994

EVALUACION DE LOS PACTOS DE 1929

Sigue siendo difícil en el Perú la evaluación objetiva de dos pactos derivados de la guerra del Pacífico: el tratado de Ancón de 1883 y el tratado de Lima de 1929. Así lo demuestra el debate -que aún continúa sobre la secuela de ambos pactos, a propósito de las convenciones suscritas con Chile en mayo de 1993.

Algunas Limitaciones

En la línea de apreciaciones condenatorias de los negociadores peruano de 1883 y 1929 se encuentra, lamentablemente, el reciente libro de Ernesto Yepes, cuya compilación documental es, por otra parte, muy valiosa, en base a archivos del Departamento de Estado que han dejado de ser reservados.

Surge, en primer término, una observación. Si el señor Yepes hubiese cotejado la documentación del Departamento de Estado con fuentes disponibles en el Perú y Chile -al menos, la básica-, el resultado de su esfuerzo habría sido más veraz y confiable. Este debió ser el caso del libro *Chile y Perú: los pactos de 1929*, del ex canciller y negociador chileno Conrado Ríos Gallardo, cuya estima por el presidente Leguía, por encima de los intereses entonces en juego, ha permitido comprender mejor la firmeza y realismo con que el mandatario peruano condujo las negociaciones de 1928 y 1929. Al menos, así pensaron pocos, pero muy ilustres, de sus contemporáneos adversarios políticos.

Aparte de otras limitaciones advertibles en el libro de Yepes (las gestiones de nuestros embajadores en Washington y Santiago son siempre sometidas al prisma del Departamento de Estado), el fondo de lo que el autor intenta demostrar y no demuestra está en sus «Palabras Iniciales»: «...del mismo modo como el tratado de Ancón creó el problema de Tacna y Arica, el de 1929 dejó sin resolver el asunto originado por la mutilación de nuestro territorio: la suerte de Tacna respecto a su salida al Pacífico».

Es perfectamente válido sostener una tesis totalmente contraria a la del señor Yepes. Por el tratado de Ancón, el Perú, vencido, contó con el compromiso de someter a un plebiscito la suerte de Tacna y Arica, territorios que -de lo contrario- habrían, desde un inicio, seguido el destino de Tarapacá. En cuanto al tratado de 1929, no es una novedad afirmar, con el autor, que «la estrategia de Chile se había encaminado a retener Arica y luego ceder Tacna». Lo que hay que puntualizar es que, veinticinco años antes del Tratado de Lima, la separación de Tacna y Arica fue impuesta por Chile como un hecho consumado.

Perfecta Congruencia

La pérdida de Arica, para el Perú, fue consecuencia directa del tratado de 1904 entre Bolivia y Chile. El ferrocarril Arica-La Paz que Chile construyó en virtud de ese tratado selló, por una parte, la mediterraneidad boliviana y, por otra su trazo predeterminó la frontera que, años después, formalizaron Perú y Chile. En vano el Perú, mediante la nota histórica del canciller Javier Prado, objetó oportunamente la validez del pacto de 1904. Nada pudo evitar, desde entonces, que futuras negociaciones aceptasen como premisa la partición de Tacna y Arica, con la ventaja para Chile de controlar, mediante el puerto, el comercio de Bolivia.

En perfecta congruencia con estos designios, Chile propuso -y obtuvo- que el Tratado de 1929 estipulase tanto la conformidad de ambas partes en el caso de una cesión territorial, cuanto la obligación de no construir nuevas ferrovías en el ámbito de las provincias separadas. En otras palabras, se excluyó a Bolivia del reparto territorial (algo que Estados Unidos hubiese visto favorablemente) y se convino que no pudiese el

Perú rivalizar con Chile mediante la construcción de una ferrovía que uniese Tacna con el territorio boliviano.

Puede llamar la atención que Leguía cediese ante esos dos planteamientos chilenos. En realidad, como se ha visto, la exclusión de Bolivia fue implícitamente impuesta desde 1904. El mismo origen tuvo la exclusividad de la comunicación ferroviaria en favor de Chile y en desmedro del Perú. Además, el presidente Leguía fue un constructor de caminos, no de ferrocarriles, y esto debió haberle hecho pensar que Tacna algún día se vincularía a Ilo y que otras comunicaciones alternativas vincularían -como que así ocurrió- el sur del Perú con el Altiplano boliviano.

Anacrónicas Renuencias

Así, puede formularse válidamente la hipótesis de haber estado Leguía plenamente consciente del inevitable marginamiento de Tacna como punto intermedio para el comercio en tránsito boliviano; y que, en consecuencia, de dudosa utilidad hubiese sido, para el solo servicio de Tacna, un nuevo puerto, bien al norte de Arica (San José fue vetado por Chile), aparte de las enormes dificultades técnicas y consiguientes costos propios de una obra de esa naturaleza.

En suma, si Leguía propuso primero -sabiendo que sería rechazada- la internacionalización de Arica y, después, un puerto, sin justificación económica, para Tacna, fue para mejor negociar la prevista presencia peruana en el mismo puerto de Arica. Algo que anacrónicas renuencias siguen impidiendo sesentaicinco años después de firmado el Tratado de Lima.

“Expreso”, 15 de marzo de 1994

VIABILIDAD DE LAS CONVENCIONES DE LIMA

Diversos pronunciamientos, colectivos como singulares, impugnan las convenciones suscritas con Chile en 1993 y sostienen que es inadmisibles todo intento por salvar, mediante acuerdos complementarios, los errores y carencias de ambos pactos.

Sigue, a continuación, un análisis de la principal de aquellas dos convenciones, relativa al cumplimiento del tratado de 1929 y su protocolo.

El artículo primero, en consonancia con los términos del preámbulo, cumple con incorporar los establecimientos y zonas -que Chile pone a disposición y uso del Perú- a los regímenes de puerto libre y libre tránsito que el tratado de 1929 establece.

En el artículo segundo hay dos aspectos que, por su importancia, deben distinguirse.

Primero, el Estado chileno retiene la propiedad del «espigón Norte o Muelle Norte» y corresponde al Perú ejercer, a perpetuidad, derechos de uso en dicho muelle.

Esta división de derechos y competencias se ajusta al tratado de 1929 y su protocolo y es, asimismo, congruente en materia de propiedad estatal de bienes públicos, con la legislación de ambos países.

Segundo, queda expresamente estipulado que el derecho de uso del Perú queda circunscrito al lado Norte de dicho espigón o Muelle Norte.

Esta limitación (supuesta limitación) a un solo lado del espigón ha sido cuestionada por diversos comentarios hechos en el Perú, con prescindencia de los datos documentales que a continuación se indican y que en su momento pueden haber sido de conocimiento, cuando menos, de quienes han pertenecido, en actividad a institutos armados y al servicio diplomático:

-Con nota del 2 de noviembre de 1953 el Perú expresó a Chile su total conformidad con un atracadero de características adecuadas para el uso de naves de apreciable calado.

-Vista la recomendación de su comisión técnica, el gobierno peruano dió su conformidad mediante nota de julio de 1963 a las mejoras que Chile planteara en el proyecto del muelle.

-Aceptada por los dos países la recomendación hecha por una misión técnica francesa, según la cual correspondía al Perú «un borde de ataque al lado exterior del puerto» -obviamente con las seguridades del caso-, la comisión técnica peruana dio cuenta con fecha 18 de diciembre de 1964, que Chile eventualmente contemplaría la utilización (actualmente sigue siendo un roquerío) del costado sur del espigón, en el entendimiento de que ese previsto aprovechamiento no ha de afectar al tratado de 1929. En el artículo 4° bastará sustituir la frase imperativa con que se atribuye facultades a la empresa concesionaria por otra fase en que quede constancia de que el Estado peruano es el único titular del derecho al uso del muelle. Muy distinto es el caso del segundo párrafo del mismo artículo, que debiera ser simplemente eliminado, por cuanto, en contradicción con otros dispositivos de la misma Convención, recorta la facultad del Estado peruano para disponer la composición nacional o internacional del accionario de la referida empresa.

El artículo 5° asegura a Chile el sometimiento a sus leyes de la empresa concesionaria en todo aquello que no se oponga a los pactos de 1929 y a la propia Convención. Esta norma, de difundida aplicación mundial, tiene en este caso el agregado de tratarse de una empresa que por delegación ejerce el derecho concedido al Estado peruano. Debe, por tanto, preverse alguna instancia bilateral, en el nivel oficial, que tenga a su cargo el cabal cumplimiento de este artículo.

Con relación al artículo 9º, que otorga la exclusividad de la estiba y desestiba de la carga a empresas que desempeñan tales funciones en el puerto de Arica, es del todo pertinente que Chile acepte, por lo menos, la formación de sociedades al afecto constituibles por capitales chilenos y peruanos.

El artículo 12º no llega a satisfacer las precisiones que requiere el libre tránsito no conducido por el FF.CC. Tacna-Arica; vale decir, por las carreteras de acceso, que constituyen en los hechos el medio que prevalece en el transporte de carga entre ambas ciudades.

No se justifica, por otra parte, el dispositivo (artículo 15º) mediante el cual el Perú debe solicitar la autorización de Chile para el trámite de la carga en tránsito hacia o desde terceros países. Podría eliminarse el citado requerimiento.

En cuanto a que tan solo parte de la explanada (área situada entre el muelle y la nueva estación del FF.CC. a Tacna) es atribuida al uso del Perú (artículo 24º), hay que puntualizar que (artículo 25º) las vías férreas y otras instalaciones ferroviarias sobre la explanada «son de propiedad del Perú», como extensión que son del régimen legal de la ferrovía Tacna-Arica. Por consiguiente, quedan así satisfechos tanto el ejercicio del uso como la propiedad de los rieles. Pero no es solo éste el aspecto que cuenta. También debería asegurarse, en la explanada, el acceso vial hasta y desde el Muelle Norte.

En suma, algunas supresiones y muy pocas enmiendas en la Convención de Lima pueden dar mayor equidad y transparencia a su contenido, sin que por ello queden afectadas sus cláusulas sustantivas. Por otra parte, justamente con la concertación de un faltante acuerdo sobre solución de controversias, otros instrumentos complementarios llenarían los vacíos advertibles y perfeccionarían los dispositivos que sea menester.

“Expreso”, 6 de abril de 1994

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ARMAS

La Santa Sede acostumbra pronunciarse sobre asuntos de interés internacional, valiéndose para ello de propios principios y también de otros de antigua raíz y difundida aceptación contemporánea. Así es como las encíclicas papales y otros pronunciamientos de apoyo consideran con realismo las relaciones interestatales, cuidando siempre de cautelar los derechos del hombre, en su acepción individual y su dimensión colectiva.

De ahí que la palabra de la Santa Sede tenga tanta validez global, vale decir, una dimensión ampliada en la cual está inscrita el documento *El Comercio Internacional de Armas*, que en mayo pasado ha dado a conocer el Pontificio Consejo Justicia y Paz.

No es la primera vez que la Santa Sede opina sobre esta asunto de las armas, inserto en el más amplio de la seguridad internacional. Y es justamente por haber variado en sustancia esta última noción que el reciente pronunciamiento de Justicia y Paz responde a la urgencia contemporánea de evaluar los cambios habidos en la comunidad internacional, a fin de establecer cuáles fueron y cuáles son ahora las amenazas a la coexistencia pacífica.

Premisas

El documento parte de una certidumbre tan irrefutable como poco difundida: hoy existe, en marcha progresiva, un sistema de control multilateral de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), en tanto que, en materia de «armas clásicas» (convencionales),

sólo se cuenta, a nivel global, con el Registro de Transferencia de Armas habilitado por las Naciones Unidas. En cuanto a niveles regionales, el tratado suscrito en 1992 por los Estados hasta entonces adversarios en el contexto europeo tardará años en ser efectivo en lo que respecta a la destrucción de los arsenales militares acumulados. Esta circunstancia, sumada a la precariedad económica de los países que estuvieron en la órbita de la Unión Soviética, ha incrementado la venta al Tercer Mundo tanto de armas que SIPRI denominada «mayores» como de armas ligeras.

Es cierto, en contraste, que el Tercer Mundo -en particular, América Latina- ha reducido sus gastos militares y, por ende, la adquisición de armas, pero tal hecho, según la Santa Sede, no constituye «...una tendencia consolidada y duradera». En efecto, la recesión y otros signos negativos inhiben al respecto a los países en desarrollo pero no son factores permanentes y confiables.

El hecho es que, según el documento, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad están, por una parte, empeñados en elaborar principios rectores sobre transferencia de armas y, por otra parte, siguen siendo ellos mismos los principales proveedores del resto del mundo.

Para mayor complejidad, se está acentuando la tendencia de ciertos países en vías de desarrollo no sólo a producir parte sustantiva de sus armas, sino a colocarlas en el mercado mundial.

Por todo ello -concluye el documento-, es imperativo promover la seguridad global y regional por medios ajenos al incremento de las fuerzas armadas nacionales y a la oferta y demanda de armas.

De la posición del Perú en sus ámbitos regionales y subregionales, surge en evidencia su condición mediadora y en consecuencia la pertinencia y oportunidad de renovar propuestas en su momento acogidas y hasta inicialmente puestas en marcha, como fue el caso de la Declaración de Ayacucho (1974).

Concertación entre vecinos

No tiene sentido repetir en la OEA, en el Grupo de Río o en el Grupo Andino llamadas retóricas a la buena vecindad y la reducción de gastos militares. Al margen de contingencias electorales y otros apremios internos, es tiempo propicio para que el Perú proponga formas concretas y viables de concertación del Grupo Andino, como sería la de acceder sus cinco integrantes, concordadamente, al Registro de Transferencia de Armas de las Naciones Unidas. Un punto de partida eficiente quedaría así perfeccionado, con miras a otras acciones subregionales como, por ejemplo, la operación de un propio e independiente sistema de radares para el control del narcotráfico y otras actividades ilícitas.

Acciones subregionales en aquella dirección comportarían al Perú, por extensión, la necesidad de proponer a Chile cuando menos la elevación de nivel de las modestas medidas de fomento de confianza que las fuerzas armadas de ambos países vienen practicando periódicamente.

Estas consideraciones llevan a meditar sobre la factibilidad de reformar o simplemente sustituir la noción castrense de las llamadas «hipótesis de guerra». Realidades mundiales, regionales y de nuestro país así lo exigen. Pero debe quedar bien entendido que no cabe al respecto un cambio por decisión unilateral del concepto de seguridad nacional, como tampoco es concebible el desarme sin una concertación previa entre vecinos. Y también es indispensable, en lo interno, advertir qué cambios deseables en el papel de las fuerzas armadas no pueden ser ajenos a su mayor y permanente articulación en el desarrollo nacional. En tal sentido, las hipótesis de guerra son tan obsoletas como aquella falsa premisa de no ser deliberantes los institutos armados.

“Expreso”, 27 de julio de 1994

PROYECCIONES INTERNACIONALES DEL TERRORISMO

El asesinato colectivo de decenas de personas de origen judío adquiere dimensión mundial por el acto en sí y por sus múltiples derivaciones internacionales. La vinculación entre los hechos terroristas ocurridos en Buenos Aires y Londres evidencia el propósito del fundamentalismo islámico -o de uno de sus sectores- de causar reacciones en cadena que hagan fracasar el proceso de pacificación en el Cercano Oriente, hasta hoy la región más volátil del mundo.

Hasta ahora, porque con el fin de la Guerra Fría han surgido otras amenazas a la paz, notoriamente en la ex Yugoslavia y aun dentro del que fue espacio de la Unión Soviética. Por contraste, el término de la confrontación bipolar hace factible lo que se suponía impracticable: la continuidad de la pacificación regional iniciada por Egipto e Israel bajo el auspicio del presidente Carter; esto es, la actual mediación del presidente Clinton entre palestinos e israelíes y entre éstos y los jordanos. Con Siria y Líbano, se pondrá luego término a los dos últimos capítulos de una historia sangrienta de casi cincuenta años.

Queda así muy clara la prioridad que tiene para los Estados Unidos, virtual potencia rectora en el mundo, la culminación del proceso empeñado en el Cercano Oriente, por interactuantes factores de prestigio externo y política interna. Para ello, le será indispensable contrarrestar el extremo fundamentalismo y su resultante terrorista. Lo delicado del problema está en cómo llevar a cabo este objetivo en la compleja realidad contemporánea.

No parece concebible que con el lema antiterrorista se organice una cruzada occidental para que el mundo islámico sustituya su credo por

otro afín a una comunidad de naciones muy democráticas y pacíficas. Estados Unidos sabe por experiencia que su primacía no es absoluta -como lo demuestra China- y que la perspectiva mundial es una coexistencia de diversidades, entre ellas, la del mundo musulmán.

Esa visión acentúa la necesidad y urgencia de encontrar formas operativas y de consenso internacional para responder a ciertos tipos calificados de terrorismo difundido. Hay que reconocer, al respecto, que el reciente pronunciamiento del Consejo de Seguridad sobre lo acontecido en Buenos Aires y Londres no pasa de ser retórico. Y que tampoco contribuye a los fines deseados una medida parcial como la seguridad por Argentina para que se limite la inmunidad diplomática estatuida por la Convención de Viena.

Tipicación de delitos

Procede, más bien, un amplio espectro de temas y de medidas concurrentes que el Consejo de Seguridad podría considerar tal vez en base a una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el posible desarrollo jurídico de la noción, aún en ciernes, de «delitos de carácter internacional», a la luz de hechos nuevos e insoslayables como los crímenes en Bosnia y la incidencia, frecuentemente conjunta, del terrorismo y del narcotráfico.

Es cierto que el terrorismo suele tener más connotaciones regionales y subregionales que alcance global, y que esto aumenta la resistencia de los Estados a transferir competencias en favor de organismos de vocación universal; pero no habría inconveniencia alguna para que, con la orientación previa de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, pudiera concretarse, perfectamente por grupos de países afines, la reforma de acuerdos sobre asilo político y diplomático, así como en materia de extradición, incluida una cláusula que excluyera del beneficio de la concausa política a quienes resultaran responsables de aquella actividad demencial.

Quede entendido que, con estas otras innovaciones, podría darse una contribución importante a un nuevo ordenamiento jurídico internacional, una tarea menos ambiciosa, más lenta pero más confiable que el

nuevo orden internacional con que el presidente Bush pretendió, apresuradamente, perpetuar el triunfo del Golfo Pérsico. Una clase de triunfo que, ciertamente, no es aconsejable repetir. Ni siquiera en Haití.

“Expreso”, 5 de agosto de 1994

INTERESA AL PERU LA CONVENCION DEL MAR

Acaso sea significativo que, durante los doce años que la Convención del Mar lleva de suscrita, ninguno de tres sucesivos gobiernos peruanos haya aprobado o, de lo contrario, impugnado un nuevo derecho que en múltiples aspectos es de proyección mundial. Sin embargo, debido a coyunturas apremiantes, lo que hace falta no es lamentar pasadas indefiniciones, sino superarlas.

Aquellos doce años que distancian la firma de la Convención de su puesta en vigencia, a partir de noviembre próximo, han decantado un proceso no limitado a la adhesión indispensable de sesenta o más países. Hay que reconocer que, selectivamente, más cuenta la accesión -ardua, pero finalmente ya negociada- de las grandes potencias marítimas, cuya participación en el nuevo ordenamiento jurídico del mar ha de comportar, en los hechos, la viabilidad misma del sistema.

Hay que tener también en cuenta que las renuencias pasadas de las grandes potencias han estado constante y casi exclusivamente orientadas al capítulo de los fondos marinos (no sujetos a jurisdicciones nacionales) de la Convención. Y que, en cambio, el transcurso del tiempo no ha hecho sino consolidar, con alcances de derecho consuetudinario, la innovadora noción de zona económica exclusiva (188 millas), a manera de extensión condicionada del mar territorial de soberanía plena (doce millas).

Expertos nacionales de la categoría de Eduardo Ferrero (EXPRESO, 30 de setiembre) han puesto de manifiesto la contribución prestada a la Convención por los países del Tercer Mundo -notoriamente, los cuatro

de la Comisión Permanente del Pacífico Sur- y el hecho, concurrente y favorable, de haber dos de ellos, Colombia y Chile, cumplido con adecuar sus legislaciones al nuevo régimen legal, obviamente en función de su próxima puesta en vigencia. Brasil ya lo ha hecho, y el Perú, en mérito a precisiones introducidas en la actual Constitución, dispone de todas las facilidades para actuar en la misma dirección.

Lo lamentable es que aún no existe en el Perú disposición colectiva (no sólo de sus gobiernos sucesivos) para apreciar que el proceso formativo del derecho del mar está culminando y cuenta ya con virtual consenso universal. La Declaración de Santiago de 1952 no proclamó un mar territorial de 200 millas; y si hubiese necesidad de precisar ahora sus alcances, resultaría del todo procedente su supeditación a la Convención del Mar. Y si se trata de homologar posiciones entre los países del Pacífico sudoriental, más valdría que nos uniéramos a Colombia y Chile que mantener con Ecuador una posición de aislada rebeldía.

Por otra parte, puede que sea tan importante la consideración puntual de la Convención del Mar como su aprecio a la luz de trascendentales cambios registrados en la comunidad internacional. La Convención, suscrita cuando aún subsistía la Guerra Fría, fue precursora en su empeño de condicionar el uso y aprovechamiento de los espacios marítimos a un estado generalizado de paz de extensión global, pero condicionado en su praxis a realidades regionales y subregionales.

Opción de Paz

Tenemos en el Pacífico sudoriental la más calificable opción de paz subregional; concretamente la de conformar, en el espacio integrado por las 200 millas de jurisdicción marítima de los cuatro países componentes, una zona de paz como la sugerida conjuntamente, en los años 80', por Perú y Colombia, y más tarde plantada por el Perú en reunión de cancilleres (Quito) de la Comisión Permanente del Pacífico Sur. La misma idea ha sido acertadamente planteada en una reunión académica recientemente convocada en Lima por el secretario general de la propia Comisión. Un entendimiento de tal dimensión dependerá de la voluntad política de los cuatro países interesados, pero sólo tendría validez, frente a terceros, en base a la invocación expresa de la Convención del Mar.

Dados estos elementos de juicio, ¿cuál es el paso a dar, ahora, en el Perú? Es de esperar que tanto el gobierno como el Congreso quieran hacer sondeos de opinión pública. Pero precisa esclarecer antes dos situaciones. La primera surge de la evidente inconveniencia de politizar el debate sobre la Convención del Mar mediante su inserción en el proceso previo a las elecciones de abril. En el razonable supuesto de que los dos principales candidatos presidenciales estén de acuerdo con la Convención, no conviene a ninguno de los dos -ni al país- que los ultra de siempre auspicien una encuesta más o menos en estos términos: «¿Prefiere usted soberanía plena en las 200 millas o una limitada a doce millas y sólo extensible a las 200 cuando o como quieran terceros países?».

La segunda de las situaciones por esclarecer es la de cómo preparar a la opinión pública para que pueda estar en condiciones de pronunciarse sobre una Convención cuyo complejo contenido es sólo conocido cabalmente por un grupo de expertos en el llamado dominio marítimo.

Los profesionales y técnicos que, en razón de propias funciones, hemos tenido la oportunidad de acercarnos al tema, tenemos ahora la obligación de sumarnos al esfuerzo de instituciones y personas que merecen nuestro respeto por su dedicación ilustrada e infatigable a los intereses marítimos del Perú.

“Expreso”, 12 de octubre de 1994

LAS LECCIONES DEL NUEVO CONFLICTO CON ECUADOR I

El fin de las hostilidades es ciertamente un paso fundamental para la pacificación con el Ecuador, pero dependerá de entendimientos sucesivos la superación, en profundidad y permanencia, del conflicto limítrofe. A ello conduce la Declaración de Itamaratí, suscrita por las dos partes y los cuatro garantes del Protocolo de Río, siempre y cuando su texto sea interpretado correctamente.

Dos aproximaciones contribuyen a esclarecer los alcances de la Declaración de Itamaratí. La primera es la de asumir que las difíciles negociaciones precedentes dieron lugar, inevitablemente, a la introducción de términos ambiguos en materias que son de sustancia. La segunda aproximación apunta a disipar ambigüedades, no sólo por la recta intención atribuible a las partes sino por el contenido de la simultánea Declaración de los Garantes, inequívocamente confirmatoria de voluntades concurrentes hacia el término del diferendo, esto es, la demarcación del tramo aún faltante.

Aún más, la resistencia demostrada por el Ecuador al cese del fuego fue el motivo de la Declaración de Montevideo, suscrita por los cancilleres para apremiar el cumplimiento de lo acordado en las dos declaraciones precedentes.

El engaño como método

La renuencia ecuatoriana ha sido reiterada a propósito de las normas de procedimiento para el retiro de tropas a los dos puntos conveni-

dos, y así ha de seguir ocurriendo en las demás etapas previstas porque el juego de las imprecisiones dilatorias está a cargo del propio Durán Ballén, que con diferencia de horas sostuvo que es inevitable el reconocimiento del Protocolo de Río para luego insistir en que es inejecutable.

En otras palabras, se trata de la indefinición ecuatoriana de siempre, con el agravante, esta vez, de involucrarse en el juego a los garantes. Con esto, Durán Ballén está incurriendo en un error más grave que el de Roldós durante el conflicto de Paquisha en 1981. Por que Roldós no simuló, como ahora Durán Ballén, el sometimiento formal a la instancias de los garantes. El actual conflicto demostrará en el terreno, a los observadores de los cuatro países, que la falsa toponimia de 1981 ha sido repetida y aumentada.

Los hechos y el tiempo demostrarán a los garantes, y también al pueblo ecuatoriano, que el engaño como método -en un conflicto esta vez mayor- revierte contra su autor, tal como ocurrió con desprestigio resultante para Roldós. La popularidad actual de Durán Ballén es tan pasajera como la que tuvo el general Galtieri durante el episodio de las Malvinas, procurado simplemente para salvar a su régimen castrense de gobierno. El resultado fue diametralmente el opuesto, y en ello debiera pensar el Jefe de Estado del Ecuador, hoy día dominado, como ningún otro gobernante de la región, por el estamento militar.

El aprovechamiento por el Ecuador de los garantes puede haber sido una pieza clave dentro de la estrategia de Quito de precaverse de un conflicto ampliado, en el que llevaría la peor parte, y de promover, en cambio, uno focalizado en el cual el lugar y las circunstancias le fueron favorables, al menos en las etapas iniciales.

Cuenta, dentro de este plausible esquema, que el Perú, aparte de abstenerse de un conflicto ampliado, no ha incurrido en el error que el Ecuador esperaba: la penetración, por razones tácticas, en partes de la vertiente ecuatoriana de la Cordillera del Cóndor. Entre otras razones porque importaba demostrar que ni siquiera por razones militarmente justificables hemos incumplido el entendimiento alcanzado en 1981 de no traspasar las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor.

En este punto hay cierta confusión en el Perú. Se ha dicho que era precisa la expulsión de todos los soldados ecuatorianos antes del cese del fuego. Como lo sostiene el general Morales Bermúdez, lo que contaba y finalmente ha prevalecido era el dominio militar de la zona. Esta reflexión lleva a colocar en su lugar una absurda discusión sobre si llegamos o no a dominar Tihuinza.

Un régimen transitorio

Ahora lo que importa es demostrar que donde hubo hostilidades fue en la vertiente peruana, a fin de definir de dónde provino la agresión. La zona desmilitarizada será, en consecuencia, en base a nuestro territorio y al que en menor medida haya que afectar en la vertiente ecuatoriana, a fin de evitar la repetición de hostilidades.

Ahora bien, la zona desmilitarizada es sólo concebible por un reducido lapso de tiempo, y es impensable que inmediatamente después pueda persuadirse al Ecuador a una demarcación del tramo faltante. Corresponderá a los garantes proponer un régimen transitorio pero más formal que el de 1981 para que cada parte quede dentro de su propia vertiente, en espera de un arreglo definitivo.

Entre tanto, Durán Ballén, que tiene la especialidad de hacer visitas no deseables ni deseadas por sus interlocutores, ha de recibir de Juan Pablo II, junto con su bendición, un aforismo latino: «Pacta sunt servanda».

“Expreso”, 15 de marzo de 1995

LECCIONES DE UN NUEVO CONFLICTO CON ECUADOR II

Este artículo continúa uno publicado en EXPRESO hace unos días, cuando era del caso limitarse al conflicto en sí, a sus causas y a los alcances tanto de la Declaración de Itamaratí como de la simultáneamente formulada por los garantes. Asimismo, insinuó ese comentario, a manera de perspectiva, que no podrá contarse con la pronta ejecución de la demarcación aún faltante y que, en consecuencia, habría que concertar un régimen provisorio en base a las altas cumbres de la cordillera del Cóndor. En ese supuesto, se hacen las sugerencias siguientes.

Una lógica simplemente optimista sería la de tratar de salvar las consecuencias negativas del incidente -el mayor desde el conflicto de 1941- y retornar a la inédita situación de diálogo a que dio lugar la primera visita del presidente Fujimori al Ecuador, aquella en la que el Perú contrapuso el peritaje papal al arbitraje deseado por Borja.

Aquel retorno a lo acontecido hace tres años no tiene sentido, por la simple razón que lo entonces anunciado no tuvo ni podría tener seguimiento. No hubo ni existe posibilidad alguna de conciliar un arbitraje ajeno a los garantes del Protocolo de Río con un peritaje como el propuesto por el Perú. Y a decir verdad, la aceptación del peritaje por el Ecuador constituyó una condición indispensable para la ejecución de la oferta peruana de otorgar en su sistema fluvial amazónico zonas francas, vale decir, concesiones más avanzadas que las señaladas en el artículo seis del Protocolo.

En contradicción con aquellas posiciones extremas, hubo, entre los puntos expuestos por el presidente Fujimori, dos adicionales que pudie-

ron tener y no han tenido ejecución autónoma y no condicionada: los relativos a las medidas de fomento de la confianza y a los proyectos de carácter conjunto, mayormente fronterizos.

Por lo que concierne a actuales medidas de fomento de la confianza, hay que reconocer que no son en rigor vinculantes las normas en ese sentido recogidas tan sólo por cartillas de instrucción concertadas entre las fuerzas armadas de ambos países, cuyas periódicas reuniones (sólo entre las ramas del Ejército y la Marina) se limitan al campo de la Inteligencia; esto es, a aspectos más limitados de los que más integralmente, y en un nivel manifiestamente superior, se realizan anualmente entre el Perú y Chile.

Justamente, y con el apelativo expreso de medidas de fomento de la confianza, la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989 dio inicio a un proceso de concertación política que el Grupo Andino ha sido incapaz de proseguir. Un proceso en ese momento avizorado por el Perú y el Ecuador que, de haberse plasmado en normas viables y vinculantes, habría evitado conflictos como el actual entre ambos países y graves situaciones fronterizas como las que confrontan Colombia y Venezuela.

Incapacidad de entendimiento

Tal frustración subregional, vista en el contexto sudamericano, es riesgosamente anacrónica, porque cuatro de los cinco países andinos siguen demostrando que no son capaces, respecto de sus contenciosos binacionales, de entendimientos múltiples e irreversibles como los de Brasil y Argentina, dentro del Mercosur, ni de superar antiguas rivalidades y problemas fronterizos como ya lo han logrado Argentina y Chile.

El Perú, situado geopolíticamente entre los dos sectores sudamericanos, no puede ignorar que, no obstante las interacciones aún válidas entre las vecindades al norte y sur del territorio nacional, las distancias son cada vez más sustantivas entre las concepciones de seguridad vigentes en esos dos extremos del subcontinente.

Ahora bien, no resulta concebible que el Perú tenga, como norma perdurable, una vigilante pero muy costosa paz armada vis a vis del

Ecuador, al tiempo que una política de vecindad con Chile compatible con la evolucionada modernidad que está prevaleciendo bilateral y multilateralmente en el llamado Cono Sur.

El Perú no puede permanecer pasivamente adaptándose a circunstancias impuestas por la voluntad -constructiva o destructiva- de nuestros vecinos. Para conjurar esa pasividad, reconstruido como está el país después de tantos avatares, será responsabilidad del gobierno que asuma en julio estructurar propuestas de la dimensión y profundidad que tuvo la Declaración de Ayacucho de diciembre de 1974.

Fomento de la confianza

Es obvio que las circunstancias presentes, muy distintas a las de hace veinte años, hacen rescatable la finalidad última de ir, por etapas progresivas, a una limitación regionalmente controlada de la adquisición de armas. En ese contexto, la primera de las etapas consistirá en un eficiente sistema de medidas de fomento de la confianza.

El último de los puntos propuestos en Quito por el Presidente Fujimori -la ejecución de 37 proyectos de carácter binacional-debiera ser tan incondicionalmente realizable como las medidas de confianza. Sin embargo, el conjunto de esos proyectos no obedece a un planificado ordenamiento de prioridades que permita privilegiar la realización del concerniente al Puyango-Tumbes, dentro de lo estipulado en el Convenio de 1971.

Para romper los desentendimientos que vienen postergando este proyecto, sería necesarias la mediación técnica y la ayuda financiera del Banco Mundial. Algo distante, pero no imposible.

“Expreso”, 22 de marzo de 1995

Bibliografía

1. ACCIOLY, Hildebrando. **Derecho Internacional Público.**
2. AMADEO, Mario. **Manual de Política Internacional.** Buenos Aires.
3. **Aproximaciones Hacia Nuevos Temas de Seguridad y Nuevas Amenazas a la Seguridad y Relaciones Civiles Militares en un mundo en Desorden.** (CEPEI).
4. Archivo Diplomático Peruano. Ministerio de RR.EE. del Perú, Tomos V,VI,VII,VIII,IX y X.
5. ARON, Raymond y LEVY, Calmann. **Paix et Guerre entre les Nations.** París.
6. «Aspiración Portuaria de Bolivia», en: **Revista Peruana de Derecho Internacional**, Nos. 36 y 37.
7. BÁKULA, Juan Miguel. **El Dominio Marítimo del Perú.**
8. BÁKULA, Juan Miguel. **Perú y Ecuador.** CEPEI.
9. BASADRE, Jorge. **Historia de la República del Perú.**
10. BASADRE, Jorge. «Chile, Perú y Bolivia Independientes», en: **Historia de América**, Tomo XXV, A. Ballesteros.

11. Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica. Secretaría Pro-Témpore. Lima 1994.
12. BOUTROS GHALI, Boutros. **The Disarmament Agenda of The International Community in 1994 and Beyon**. U. Nations.
13. BULNES, Gonzalo. **Guerra del Pacífico**. Santiago.
14. **Comisión Permanente del Pacífico Sur**. Santiago, 1993.
15. CORET, Alain. **Le Condominium**. Paris: Librarie de Droit et de Jurisprudence.
16. COSTA, Gino F. **Rasgos de la Política Exterior Brasileira después de 1964**. (CEPEI).
17. DE SENARCLES, Pierre. **La Politique International**. Armand Colin (Editeur), Paris.
18. DEUSTUA CARAVEDO, Alejandro. **El Altiplano Perú-boliviano y el Lago Titicaca**. (CEPEI).
19. DEUSTUA C, Alejandro. **Tres Aproximaciones a la Seguridad Externa del Perú**. (CEPEI).
20. **Ecuador y Perú. Vecinos Distantes**. CORDES y PNUD, Quito.
21. ESCOBARI C, Jorge. **El Derecho al Mar**, La Paz.
22. EYZAGUIRRE, Jaime. **Fisonomía Histórica de Chile**. Quito.
23. GUMUCIO G, Jorge. **El Enclaustramiento Marítimo de Bolivia en los Foros del Mundo**. La Paz.
24. GUTIERREZ G, Mario R. **Presencia Internacional de la República de Bolivia**, La Paz.
25. HOFFMANN, Stanley. **Las Teorías Internacionales sobre las Relaciones Internacionales**.

26. KAPLAN, O. **Geografía de Chile.**
27. KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of The Great Powers.** USA.
28. **La Frontiere**, Colloque de Poitiers. París: Pedone.
29. **Le Droit International et les Armes.** Colloque de Montpellier. Paris: Pedone.
30. MACERA, Pablo. **Visión Histórica del Perú.**
31. MERCADO JARRÍN, Edgardo. **Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano.** CEPEI.
32. MONTENEGRO, Walter. **Oportunidades Perdidas. Bolivia y el Mar.** La Paz.
33. MOREAU DEFORGES, Philippe. **La Politique International.** Paris: Hachette.
34. OBANDO, Enrique. **Adquisición de Armamentos y Dependencia en América del Sur.** (CEPEI).
35. OBANDO, Enrique. **Industrias Militares en América del Sur.** (CEPEI).
36. ORAISON, Andre. **L' Erreur dans les Traités.** Paris: Librerie de Droit et de Jurisprudence.
37. **Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los 90' y Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza.** Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
38. PINOCHET UGARTE, Augusto. **Síntesis Geográfica de Chile, Argentina, Bolivia y Perú.** Santiago, 1953.
39. PONDAVEN, P. **Les Lacs Frontiere.** Paris: Pedone.

40. PORRAS BARRENECHEA, Raúl y WAGNER DE REYNA, Alberto. **Historia de los Límites del Perú.**
41. **Regionalisme et Universalisme.** Colloque de Bordeaux, París: Pedone.
42. Relaciones del Perú con Brasil, Colombia y Ecuador. (CEPEI)
43. Relaciones del Perú con Chile y Bolivia. (CEPEI)
44. Revistas especializadas peruanas: Revista Peruana de Derecho Internacional, Análisis Internacional (CEPEI), Política Internacional (Academia Diplomática. Ministerio de RR.EE) y Agenda Internacional (Instituto de Estudios Internacionales).
45. RÍOS GALLARDO, Conrado. **Chile y Perú.** Santiago.
46. ROSTWOROSKI DE DIEZ CANSECO, María. **Historia del Tahuantinsuyo.**
47. ROUSSEAU, Charles. **Droit International Public.** Dalloz, Paris.
48. SORENSEN, Max. **Manual of Public International Law.**
49. TERÁN, Francisco. **Geografía del Ecuador.** Quito.
56. TOBAR DONOSO Julio y LUNA TOBAR Alfredo. **Derecho Territorial Ecuatoriano.** Quito.
51. Tricolor, Ministerio de RR.EE. y Culto, La Paz.
52. ULLOA, Alberto. **Posición Internacional del Perú.**
53. ULLOA, Alberto. **Derecho Internacional Público.**
54. URIBE, Diego. **Solución de Conflictos Internacionales.** Bogotá.
55. VALENCIA V, Alipio. **Geopolítica en Bolivia.** La Paz.

56. VARGAS UGARTE, Rubén. **Historia General del Perú.**
57. VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Público.**
58. **Voisinage et bon voisinage.** Iftene Pop. Paris: Pedone.
59. WAGNER DE REYNA, Alberto. **Historia Diplomática del Perú.**
60. WIELAND A, Hubert. **La Negociación Internacional.** Lima.
61. WITTLESEY. **Geografía Política.** México: Fondo de Cultura Económica.
62. WOLFRON, Marc. **L'Utilisation a des fines autres de la Navegation des fleuves, lacs et Canaux Internationaux».** París: Pedone.
63. ZORGBIBE, Ch. **Relations Internationales.** PUF, París.

Este libro se terminó de imprimir en el mes
de diciembre de 1995, en los talleres gráficos
de Editorial e Imprenta DESA S.A.
Gral. Varela 1577, Lima 5 - Perú

