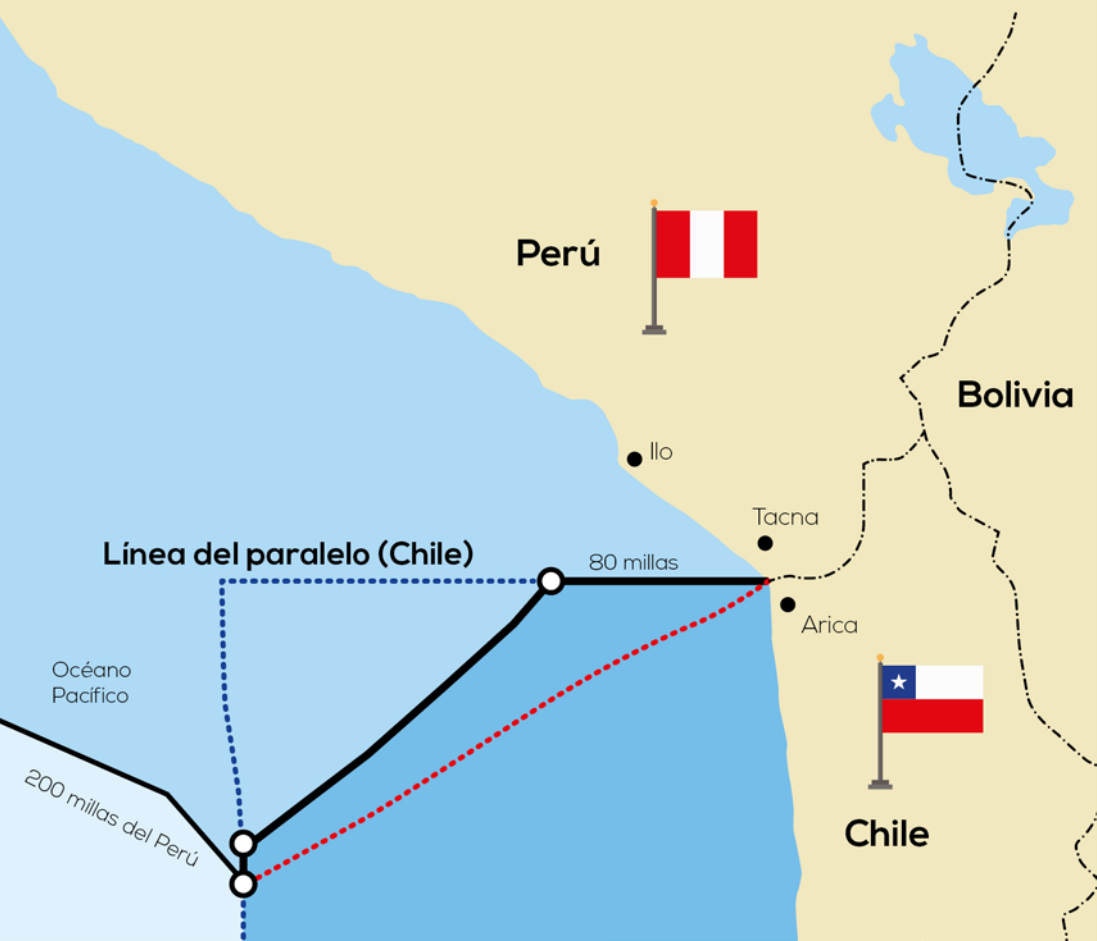


LA FRONTERA DISPUTADA

La ruta a la sentencia de La Haya

RAFAEL RONCAGLIOLO • FARID KAHHAT • ALDO PANFICHI
JUANDOLORES • OSCAR VIDARTE • DANIEL PARODI
ANTONIO ZAPATA • EDMUNDO BETETA



LA FRONTERA DISPUTADA
LA RUTA A LA SENTENCIA DE LA HAYA

Aldo Panfichi y Edith Venero
(Coordinadores)

LA FRONTERA DISPUTADA

LA RUTA A LA SENTENCIA DE LA HAYA



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

327.85083 F7 La frontera disputada: la ruta a la sentencia de La Haya / Aldo Panfichi y Edith Venero, coordinadores.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa). 208 p.: il., diagrs.; 21 cm.

«Rafael Roncagliolo. Farid Kahhat. Aldo Panfichi. Juan Dolores. Óscar Vidarte. Daniel Parodi. Antonio Zapata. Edmundo Beteta»--Cubierta.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-04534

ISBN 978-612-317-249-7

1. Relaciones internacionales 2. Dominio marítimo (Derecho internacional) - Perú 3. Aguas territoriales - Perú 4. Fronteras marítimas - Perú 5. Fronteras marítimas - Chile 6. Tratados - Interpretación y aplicación 7. Perú - Límites - Chile 8. Chile - Límites - Perú 9. Perú - Juicios, litigios, etc. 10. Chile - Juicios, litigios, etc. 11. Corte Internacional de Justicia I. Panfichi, Aldo, 1955-, coordinador II. Venero, Edith, coordinador III. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2017-1243

La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya

Aldo Panfichi y Edith Venero, coordinadores

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2017

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-04534

ISBN: 978-612-317-249-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700456

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

ÍNDICE

Prólogo	9
Perú y Chile 2011: testimonio y reflexión <i>Rafael Roncagliolo</i>	11
Lecciones del proceso entre Chile y Perú ante la Corte Internacional de Justicia <i>Farid Kabhat</i>	29
Antes y después de La Haya: confianza y desconfianza entre el Perú y Chile <i>Aldo Panfichi y Juan Dolores</i>	43
El diferendo marítimo y la estrategia político-diplomática del Perú <i>Oscar Vidarte A.</i>	71
Peruanos patriotas y chilenos fidelistas: Perú, Chile y la independencia en la obra de Rubén Vargas Ugarte S.J. <i>Daniel Parodi</i>	91
La cuestión de Chile durante el gobierno Velasco, 1968-1975 <i>Antonio Zapata</i>	121
Notas sobre la política económica de crecimiento con equidad en Chile 1990-2010 <i>Edmundo Beteta Obreros</i>	171
De los autores	207

PRÓLOGO

Este libro forma parte de los materiales académicos preparados para la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) por parte de su comisión organizadora; y su publicación conmemora el tercer aniversario del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

El texto recopila trabajos producidos por profesores de la PUCP que estuvieron vinculados, de una manera u otra, a la reflexión y explicación del proceso de delimitación marítima que se inició con la preparación de la demanda peruana, presentada el 16 de enero de 2008 y culminó con la sentencia de la Corte el 27 de enero de 2014 y con su posterior e inmediato cumplimiento por parte de ambos países.

Con la ejecución de esta sentencia termina el largo proceso de delimitación de las fronteras peruanas, iniciado en el momento mismo de la Independencia y que ha abarcado los dos primeros siglos de la vida del Perú como Estado.

En el manejo de esta controversia se constató un excepcional nivel de consenso nacional, así como una singular continuidad a través de los gobiernos de tres presidentes: Alejandro Toledo Manrique, Alan García Pérez y Ollanta Humala Tasso. Se trató de una genuina Política de Estado, en cuya aplicación la PUCP y muchos de sus profesores y exalumnos cumplieron variados y destacados roles.

Las relaciones del Perú con sus vecinos, como todas las relaciones entre los nuevos Estados de América Latina, fueron difíciles y no exentas de controversias y acciones bélicas, debido a la necesidad de establecer fronteras internacionales ahí donde la administración colonial solo había fijado límites internos o intranacionales.

A pesar de que Chile y el Perú carecieron de frontera común al fundarse las nuevas repúblicas, las relaciones entre ambos países, como se explica en este libro, fueron particularmente dramáticas, sobre todo como consecuencia de la guerra de 1879, que implicó la invasión y saqueo del territorio peruano y el quiebre institucional más grave de toda la historia republicana del Perú.

Sin embargo, como quería Jorge Basadre, era y es necesario establecer entre ambos países un clima de diálogo y entendimiento y una asociación estratégica de cara al futuro, basada en el mutuo respeto y el mejor conocimiento recíproco. Así lo demandan los intereses de cada nación, así como las urgencias de la integración regional y la conveniencia de buscar un lugar adecuado en las nuevas relaciones económicas del mundo global, en las que el espacio del Asia y el Pacífico ha venido a resultar protagónico. Así lo ilustra la común participación de ambos países en las instancias más relevantes de integración, como lo son CELAC, UNASUR y la Alianza del Pacífico.

Esperamos que estos textos contribuyan a una mejor comprensión del proceso judicial y político de la demanda, así como del contexto histórico dentro del cual se desplegó. Asimismo, agradecemos a todos quienes han colaborado en la producción del libro, así como en la participación de la PUCP en el proceso de La Haya.

Lima, 27 de enero de 2017

PERÚ Y CHILE 2011: TESTIMONIO Y REFLEXIÓN*

Rafael Roncagliolo

Las líneas que siguen se refieren a un periodo preciso de la política de Estado del Perú en el proceso de delimitación de su frontera marítima con Chile. Se trata del bienio 2011-2013, que corresponde a la etapa oral del proceso ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya.

Comenzaré por referirme muy someramente a algunos de los antecedentes que han servido de contexto a este periodo y luego revisaré algunos de los objetivos, de las medidas políticas y de las dificultades más notables de esta etapa. Todo ello termina con un colofón sobre el futuro de estas relaciones en el marco de una perspectiva integradora para la región.

(*) Escrito con la colaboración de Edith Venero. Este texto es parte del libro con el que la Pontificia Universidad Católica del Perú conmemora la sentencia emitida, el 27 de enero de 2014, por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la Haya sobre el diferendo marítimo entre el Perú y Chile. Como su título lo anuncia, el texto tiene un inequívoco propósito y acento testimonial, que se mezcla muy heterodoxamente con algunas consideraciones analíticas y con ciertas propuestas de política exterior. Ello ocurre así por el deber que siente el autor de contribuir a la reflexión colectiva a partir de lo que fue su experiencia como ministro de Relaciones Exteriores del Perú, entre el 28 de julio de 2011 y el 15 de mayo de 2013.

ANTECEDENTES

Las disputas territoriales han sido uno de los dos focos o tendencias de las relaciones exteriores del Perú republicano¹. Cubren casi dos siglos de negociaciones y conflictos con los cinco vecinos terrestres (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador), y luego con dos de ellos, con los cuales existen además fronteras marítimas (Chile y Ecuador). En los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, las disputas se fundaron en las diferencias de interpretación de los —con frecuencia imprecisos y contradictorios— linderos de las circunscripciones coloniales²; en el caso del Brasil, desbordados los tratados hispano-portugueses por la política de expansión portuguesa y brasileña, versaron sobre la pertinencia y los alcances del *uti possidetis de facto*.

Solo la frontera entre las repúblicas de Chile y el Perú carecía de antecedentes coloniales inmediatos³. En efecto, dicha frontera emergió

¹ El otro gran foco, o tendencia, ha sido el de la solidaridad regional (Saint John, 1999, p. 1) y, por lo tanto, la integración. Sin embargo, estas dos tendencias no necesariamente ni siempre han sido contrapuestas, como lo demuestra Oscar Vidarte en otro capítulo de este libro al referirse justamente a las relaciones entre Chile y el Perú durante el proceso ante la CIJ.

² De hecho, los propios nombres de Bolivia y Ecuador nacen recién con la Independencia. La incertidumbre inicial con que las ex colonias españolas acceden a la vida republicana se expresa también en sus denominaciones iniciales, con sus reminiscencias de los Países Bajos: Provincias Unidas de la Gran Colombia (Venezuela, Colombia y Ecuador); Provincias Unidas de la América Central; Provincias Unidas de Sud América (que podía haber comprendido a Argentina, Chile y el Perú). En este sentido, resulta pertinente citar *in extenso* a Carmen Mc Evoy: «Cuando el Congreso General Constituyente declara la independencia en 1816, no lo hizo en nombre de las Provincias del Río de la Plata, sino de las Provincias Unidas de Sud América [...] Según los patriotas, el gran territorio de América del Sud estaba integrado por tres gobiernos: Lima, Buenos Aires y Chile, que por su extensión podían constituir tres reinos diferentes o integrar un solo Estado» (2013, p. 39). Véase también Chiaramonte, Marichal & Granados, (2008). La propia Confederación Perú Boliviana, también puede ser inscrita en esta incertidumbre inicial.

³ En la Independencia, al haberse separado Bolivia del Perú dejó de existir la frontera colonial peruano-chilena, que fue reemplazada por sendas fronteras peruano-boliviana y boliviano-chilena, a partir de la creación de Bolivia en 1825.

como consecuencia de la Guerra del Pacífico y procedía de haberse introducido en América del Sur, por vez primera y única, el derecho de conquista; es decir, el triunfo militar, la conquista por las armas, como único título de dominio.

En la guerra por la independencia todos los sudamericanos habían sido compatriotas. El Estado peruano naciente llegó a ser presidido por argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos y venezolanos. Para la independencia del Perú había sido decisiva la participación chilena y el papel de Bernardo O'Higgins. Esta comunidad fundacional se había fortalecido, a pesar de la intervención armada chilena contra la Confederación Perú Boliviana, con la victoriosa resistencia en el Callao, a la amenaza de reconquista española en 1866, que había fraguado una solidaridad y una conciencia anticolonial común entre Chile y el Perú⁴.

Sin embargo, la Guerra del Pacífico, iniciada por Chile contra Bolivia y el Perú fue el gran hecho traumático de la vida republicana del Perú. La destrucción militar, económica, política e institucional que la invasión chilena produjo desarticuló de manera radical la sociedad peruana. Desde la óptica peruana no puede considerarse como una guerra más.

La larga posguerra resultó incluso más aciaga. El incumplimiento sistemático de los tratados por parte de Chile⁵, la cautividad de la provincia de Tarapacá⁶, así como el sometimiento y la «chilenización» de Tacna y Arica durante su larga ocupación, marcaron profundamente la psicología colectiva peruana. Esta desconfianza crónica es un dato duro de la realidad, tan duro o más que las relaciones económicas.

⁴ De esta época, principal aunque no exclusivamente, viene el papel protagónico del Perú en los esfuerzos de solidaridad y concertación de los nuevos países frente a las amenazas coloniales e imperiales, que constituye, según Bruce Saint John (1999), el otro foco o tendencia de la política exterior peruana.

⁵ Los diez años del Tratado de 1883 se terminaron prologando hasta 1929; y, las cláusulas establecidas por este último solo terminaron de estipularse en 1999.

⁶ Donde se registraron cientos de miles de familias peruanas repatriadas, pérdida de propiedades y expulsión de maestros, curas y dirigentes sindicales, entre otros desmanes.

No obstante, en los últimos años ha habido tres procesos que han contribuido a amenguar la desconfianza crónica⁷: la masiva inmigración de peruanos hacia Chile (lo que incluye el envío de remesas monetarias a sus familias en el Perú); la intensificación de los flujos comerciales y de inversiones (hoy algo menos asimétricos que al comienzo del proceso); y la intensa movilidad en la frontera, que ha coadyuvado de manera importante al crecimiento económico de la ciudad peruana de Tacna como centro de comercio y servicios.

Volviendo a la política exterior del Estado peruano, hay que señalar que las fronteras terrestres disputadas a lo largo de los siglos XIX y XX fueron quedando definidas a través de diversos tratados bilaterales firmados en el siglo XX. Incluso, la nueva frontera terrestre entre Chile y el Perú quedó por fin definida y delimitada con el Tratado de 1929.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX, con el concurso protagónico del Perú, y también de Chile y del Ecuador, emerge una nueva rama del derecho internacional: el derecho del mar, y todos los países del mundo se abocaron a delimitar sus linderos marítimos. El Perú y el Ecuador establecen dichos límites en el año 2010.

Anteriormente, en julio de 2004, siguiendo a una propuesta inicial de 1986, el Perú propuso formalmente a Chile «el inicio, a la brevedad posible, de negociaciones bilaterales para el establecimiento del límite marítimo». Chile rechazó esta propuesta el 10 de setiembre de 2004. En noviembre del mismo año ambos países reconocieron conjuntamente «que el tema de la delimitación marítima entre ambos países, respecto del cual tenemos posiciones distintas, es una cuestión de naturaleza jurídica y que constituye un asunto bilateral que no debe interferir en el desarrollo de las relación entre Perú y Chile» (RREE & Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2013, p. 16).

Frente a la negativa chilena a desarrollar una negociación bilateral, el Perú recurre a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en lo que es,

⁷ Como lo analiza Aldo Panfichi en otro texto de este mismo libro.

por excelencia, un acto de civilización y búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias.

De manera que en los años a que se refiere esta nota (2011-2013), el Perú estaba *ad portas* de terminar su largo proceso de definición de límites. Solo faltaba la frontera marítima con Chile.

La misma demanda peruana ante la CIJ se introduce luego de una presión creciente de las organizaciones políticas y sociales del Perú, frente a lo que consideraban un sistemático desconocimiento de derechos por parte de Chile, punto culminante de lo cual fue la decisión chilena (luego corregida) de crear la región de Arica y Parinacota, otorgándoles límites que claramente desconocían el Tratado de 1929 y las consecuentes posiciones peruanas. En esta movilización de la opinión pública peruana, que pedía la concurrencia a La Haya, jugó un papel destacado Ollanta Humala, quien a partir del 28 de julio de 2011 vino a ejercer la Presidencia del Perú y asumió, por lo tanto, la conducción del proceso judicial ya iniciado.

Por consiguiente, conviene insistir en que el caso que aquí se considera es uno de los pocos en que el Perú desarrolla una genuina política de Estado, fundada en el consenso y la continuidad, que incluye la preparación de la demanda durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo; su formulación y el desarrollo de toda la fase escrita, bajo el gobierno de Alan García; y la etapa oral, sentencia y aplicación, durante la administración del presidente Ollanta Humala⁸.

LOS OBJETIVOS

En este marco, el 16 de enero de 2008 el Perú presentó ante la CIJ la demanda que da inicio al proceso de delimitación marítima con Chile, que tenía varios objetivos complementarios.

⁸ Ello contrasta con las grandes controversias nacionales que rodearon a las delimitaciones fronterizas anteriores, y, por supuesto, con la pavorosa desunión interna con que se encararon conflictos como la Guerra del Pacífico.

Se buscaba, ante todo, un fallo que acogiera las solicitudes planteadas en la demanda peruana: «El Perú solicita a la Corte que determine el curso del límite entre las zonas marítimas de los dos Estados de conformidad con el Derecho Internacional, como se indica en la Sección IV supra, y que resuelva y declare que el Perú posee derecho de soberanía exclusivos en el área marítima situada dentro del límite de 200 millas marinas desde su costa pero fuera de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental de Chile» (RREE & Fondo Editorial del Congreso, 2013, p. 21).

Para ello, el Perú confiaba, sobre todo, en cuatro elementos: la ya mencionada unidad interna del país, la solidez de sus argumentos, la solvencia de su equipo y la probidad de los magistrados del tribunal.

Algunas voces creían que debía incluirse en el manejo del proceso elementos tales como *lobbies* o campañas internacionales de prensa; es decir, que había que presionar o influir políticamente sobre el tribunal. El Perú asumió desde el comienzo que ello habría sido inconducente y que sus resultados contraproducentes.

El segundo objetivo inmediato, tan importante como el anterior, era crear las condiciones para asegurar que la sentencia fuera cumplida por ambas partes. Para ello, había que propiciar un clima que desestimulara y dificultara cualquier intento de desacato. Ello implicaba crear una atmósfera, dentro de cada país y en la esfera internacional, de firme compromiso con el acatamiento a la justicia internacional, así como empezar a recuperar la confianza mutua entre las sociedades de ambos países. En esta dirección resultó de la mayor relevancia haber conseguido, durante la etapa oral, que ambos presidentes formalizaran su compromiso explícito de acatamiento. Dado este propósito, de nada hubiera servido desarrollar una política de enfrentamientos verbales y de reiteración de reclamos frente a los graves agravios del pasado⁹.

⁹ Hasta el día de hoy hay en Chile quienes suponen la existencia de un «irredentismo» peruano; así como hay quienes suponen en el Perú la subsistencia de un «expansionismo» chileno que se prolonga desde Diego Portales. Los primeros están convencidos de que el Perú mantiene la decisión de recuperar Arica; y los segundos piensan que el

Un tercer objetivo consistía en superar la desconfianza crónica entre Chile y el Perú y procurar, cualquiera que fuera la sentencia, crear las condiciones para una cooperación más estrecha y fluida entre ambos países, comprometidos los dos en un futuro común por su vecindad, por su común pertenencia al espacio sudamericano, por su convergencia en la Alianza del Pacífico y, sobre todo, porque el concurso de ambos era y es indispensable para avanzar en el proceso de integración regional, que habíamos presentado como uno de los objetivos principales de la política exterior peruana (RREE, 2013).

Entendíamos que había llegado el tiempo de la reconciliación con Chile, que anunció Jorge Basadre, precisamente en el cambio de horizonte de 1931, cuando escribió *Perú: Problema y posibilidad*¹⁰.

Durante el proceso ante la CIJ, albergábamos, legítimamente, la esperanza de que el fallo pusiera fin a las desinteligencias y recelos mutuos. No nos resignábamos a la imagen de que las relaciones entre Chile y el Perú tenían que ser siempre de desconfianza, zancadillas y espionajes. De hecho, la historia demuestra que entre los países no existen enemigos naturales y permanentes (ni tampoco amigos naturales y permanentes)¹¹.

proyecto y la imagen de una supuesta «misión civilizadora» de Chile (tan bien analizada por Mc Evoy, 2011) tiene la voluntad de llegar hasta Arequipa. Ambas imágenes se alimentan recíprocamente y dificultan los entendimientos entre ambos países.

¹⁰ «Se cree también —y esto es el presente— que la Historia es instrumento de predicción de un nacionalismo celoso y agresivo. La Patria es, para el chauvinista, la mejor tierra del mundo, porque él tuvo la virtud de nacer allí [...] El Perú mismo tiene el caso del odio a los chilenos. Producido ya el arreglo —incompleto y tardío— sobre Tacna y Arica, se están desvaneciendo muchos prejuicios de orden y de rencor; y, con el tiempo, el odio a los chilenos será como el odio a los españoles que exaltó tanto en 1821 y 1865. Si nuestros poetas dijeron entonces que el equivalente de la palabra 'indigno' era la palabra 'español', algo parecido se dijo por poetas, diplomáticos, oradores y publicistas sobre el 'corvo chileno'. Hoy España inspira respeto lejano, curiosidad artística, cariño atávico, desprecio estulto o indiferencia vaga; pero no odio. Mañana, Chile inspirará sentimientos de interrelación, de vinculación, de comunidad» (Basadre, 2000, pp. 31-32).

¹¹ Qué mejor ejemplo de ello que la excelencia de las relaciones entre el Ecuador y el Perú, ayer de permanente enfrentamiento y hoy de ejemplar cooperación. Y, quizá otro ejemplo sea el de la análoga evolución de las relaciones entre Chile y Argentina.

Este propósito y espíritu se mantuvo durante el proceso, como se demuestra en el tono mesurado y respetuoso de las autoridades gubernamentales peruanas y de sus abogados durante la fase oral. Desgraciadamente este clima se deterioró luego de la sentencia. En primer lugar, por las declaraciones del presidente de Chile, Sebastián Piñera, el mismo día del fallo; y luego, por el descubrimiento de escandalosas acciones de espionaje chileno contra el Perú, que eran incluso más graves en momentos tan delicados.

El cuarto objetivo se refería a fortalecer el orden jurídico internacional y la solución pacífica de controversias. Como los problemas de límites, tanto terrestres como, especialmente, marítimos, han sido comunes a todos los países latinoamericanos, queríamos dar un ejemplo de sometimiento de las diferencias a las instancias internacionales de solución pacífica de controversias.

Quinto y último, la solución del diferendo marítimo entre Chile y el Perú resultaba una pieza muy importante para asegurar la integración regional que, como ya se ha dicho, era una prioridad mayor de la política exterior peruana.

PARÉNTESIS SOBRE INTEGRACIÓN Y SOBERANÍA

Cabe aquí reiterar una creciente convicción política común: en el siglo XXI no hay futuro económico ni político para los países latinoamericanos por separado. La integración no es ya solo un ideal retórico sino una exigencia perentoria de la más prosaica realidad.

Para ello habrá que superar los enfrentamientos seculares, como se logró en Europa entre Alemania y Francia, y debe lograrse acá, entre Argentina y Brasil, de un lado, y entre Chile y el Perú, del otro. Este reconocimiento de un futuro común, y no el mero ocultamiento del pasado, constituye el marco apropiado para proyectar de modo constructivo las relaciones vecinales.

Más aún, la creación de una genuina unidad regional obligará a diluir las fronteras construidas con tanto sufrimiento a lo largo de dos siglos. Lo que ha hecho Europa no solo con sus fronteras, sino también con sus monedas y sus poderes legislativos.

Estamos ante «un constante deterioro de la noción de soberanía, frente a las exigencias de la interdependencia [...]» (Bákula, 2002, p. 1162). O quizá, frente a una nueva ampliación de los sujetos que ejercen la soberanía: ya no solo el rey, soberano absoluto, ni solo el pueblo nación dentro de un Estado, sino también instancias y conjuntos más amplios y complejos. Al cabo de cinco siglos de existencia del Estado nacional moderno, muchas de sus funciones son desplazadas a instancias supranacionales o subnacionales. Seguir discutiendo nuestros problemas en torno al concepto de soberanía absoluta parece, por decir lo menos, anacrónico.

El ex canciller boliviano Antonio Aranibar Quiroga¹² ha listado algunas de las realidades que han llevado a relativizar el concepto de soberanía nacional. Entre ellas:

- La soberanía perforada a la que se refiere Osvaldo de Rivero, es decir, al control desde el exterior de la moneda y las políticas fiscales, las telecomunicaciones y los problemas ecológicos globales (De Rivero, 1998, pp. 36-40).
- La soberanía limitada, como la que tiene Chile sobre Arica en virtud del Tratado de 1929, por el cual Chile no puede disponer de esta área en beneficio de terceros países sin la autorización del Perú; queda prohibido artillar el Morro de Arica; y se establece una servidumbre de tránsito para el ferrocarril a Tacna, así como para los canales Uchusuma y Mauri.

¹² Antonio Aranibar fue ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia entre agosto de 1993 y agosto de 1997.

- La soberanía compartida, que propuso el Perú cuando aceptó la posibilidad de una franja costera para Bolivia al norte de Chile con un punto final en Arica, que tendría con una soberanía compartida trinacional.
- La soberanía escindida que separa la soberanía y la propiedad, como se ha hecho con Tiwinza en los acuerdos entre Perú y Ecuador (Araníbar, 1999, pp. 107-111).

LAS MEDIDAS POLÍTICAS

Instalado el gobierno del presidente Humala, había que empezar a tomar las medidas necesarias para cumplir los objetivos señalados.

La primera medida fue asegurar y hacer evidente la continuidad de la política de Estado y el consenso nacional. Recién inaugurado su gobierno, el presidente Ollanta Humala decidió ratificar al embajador Allan Wagner como agente ante la CIJ y al equipo encabezado por este¹³. Decidió, además, nombrar como coagente al embajador José Antonio García Belaunde. Inmediatamente después se incorporó como miembro del equipo de abogados al embajador Luis Marchand, un gran conocedor de la materia que había sido el primer canciller del presidente Alberto Fujimori; y luego, como miembro de la Comisión Consultiva *ad hoc* al embajador Manuel Rodríguez Cuadros, ex canciller del presidente Alejandro Toledo.

De esta manera, se contaba plenamente con dos ex cancilleres del presidente Alberto Fujimori (Luis Marchand y Eduardo Ferrero, que ya era desde antes miembro del equipo de abogados); dos ex cancilleres del presidente Alejandro Toledo (Allan Wagner y Manuel Rodríguez

¹³ La lista completa del equipo aparece en Gobierno del Perú (2014). Sin embargo, hay que destacar la contribución de los llamados «tres mosqueteros»: Gustavo Meza Cuadra, Marisol Agüero y Juan José Ruda. Este último fue, además, junto con Claudio de la Puente y Ana María Sánchez, uno de mis colaboradores más cercanos y permanentes en todo lo que tuvo que ver con la relación entre Chile y el Perú en este periodo.

Cuadros, quien también fue integrado luego a la delegación ante la CIJ); y dos ex cancilleres del presidente Alan García (Allan Wagner y José Antonio García Belaunde, agente y coagente, respectivamente).

Más relevante aún, se tenía al canciller que dio los pasos previos a la demanda ante la Corte durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo (Manuel Rodríguez Cuadros) y al que la presentó y condujo la etapa escrita durante la etapa del presidente Alan García (José Antonio García Belaunde). La continuidad y el consenso, las dos características que hacen a una política de Estado, quedaron dados. Esto era el espíritu y la letra del Acuerdo Nacional aplicados al tema de política exterior más relevante que el gobierno tenía entre manos.

Una segunda medida, entre las muchas que podrían enumerarse, se refiere a la generación de mutuo conocimiento, confianza y diálogo entre peruanos y chilenos.

Ya en el primer encuentro del nuevo canciller del Perú con el de Chile, el empresario Alfredo Moreno, realizado el 2 de setiembre de 2011 en Santiago, se convino, a propuesta del primero, enmarcar el proceso de La Haya en un contexto de búsqueda de un mejor reconocimiento y diálogo entre las dos sociedades.

Naturalmente, esta tarea desbordaba a los gobiernos y requería estimular los contactos y eventos que las organizaciones de la sociedad civil decidieran autónomamente emprender.

Sería largo enumerar aquí la multiplicidad de reuniones y pronunciamientos de personalidades intelectuales (encabezadas por Jorge Edwards y Mario Vargas Llosa), universidades, organizaciones empresariales, sindicales, de periodistas y dirigentes sociales de las zonas de frontera que contribuyeron a generar esta atmósfera de conocimiento recíproco y diálogo entre chilenos y peruanos¹⁴.

¹⁴ Hay que destacar, en particular, el entusiasmo con que las organizaciones de periodistas, como el Consejo de la Prensa Peruana, y las universidades, en primer lugar la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), pusieron manos a la obra. Contamos con la lúcida participación de un grupo de profesores de dicha universidad como

Una tercera medida que importa registrar fue la del diálogo permanente con el Congreso de la República, las regiones, los medios de comunicación y las universidades. La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, crítica en otros aspectos, respaldó y enriqueció siempre el trabajo en esta materia principal. Hubo incluso un subgrupo de seguimiento del proceso en el seno de dicha comisión que permanentemente puso en evidencia auténtico interés y genuina voluntad de colaboración en un asunto de tanta trascendencia para el país.

A ello se suman los numerosos eventos de explicación y esclarecimiento que se realizaron en distintas ciudades del país (principalmente en las universidades) y el trabajo a cargo de Santiago Pedraglio¹⁵, destinado a hacer el seguimiento cotidiano de la opinión pública y emparar a cada uno de los medios de comunicación peruanos en los diversos aspectos del diferendo y en los procedimientos de la Corte. Igualmente se realizaron diversas reuniones con los integrantes del Grupo Basadre y otros grupos intelectuales y sociales que opinaron a lo largo del proceso, varias veces en forma crítica. Estos diálogos se caracterizaron por el respeto recíproco, la cordialidad y la utilidad.

En fin, he querido destacar aquí tres elementos —la continuidad y el consenso, el diálogo binacional y la transparencia— que, sin ser los únicos, me parece que conviene retener a la hora de evaluar el ejercicio de estos años.

Aldo Panfichi, Farid Kahhat, Antonio Zapata, Oscar Vidarte y Daniel Parodi, tanto para el análisis como para la difusión y el diálogo entre las sociedades civiles de ambos países. Por último auspiciaron y acompañaron también muy de cerca los diálogos binacionales, Kristen Sample y Percy Medina de IDEA Internacional.

¹⁵ Con la colaboración de Alejandro Neyra, Javier Sánchez-Checa, Eduardo Zevallos y otros funcionarios diplomáticos. Participaron en este grupo, coloquialmente llamado de los «opinólogos», entre otros, Alberto Adrianzén, Ramón Barúa, Ignacio Basombrío, Enrique Bernaldes, Hernán Chaparro, Carlos Gamarra, Otto Guibovich, Max Hernández, Farid Kahhat, Baldo Kresalja, Jorge Montoya, Daniel Parodi, Juan Velit, Oscar Vidarte y Antonio Zapata.

ALGUNAS DIFICULTADES

Como ya se ha señalado, durante el proceso oral ante la CIJ, ambos países tratamos de mantener, y en lo fundamental mantuvimos, una atmósfera de cordialidad y respeto. Sin embargo, hubo varios momentos de tensión, algunos de los cuales merecen registrarse.

El más agudo de ellos se produjo en febrero de 2012, cuando un aluvión del río Lluta, por la quebrada de Escritos, arrastró al Perú parte de las minas que Chile había sembrado tiempo atrás, en su propio territorio¹⁶. El aluvión con las minas entró al territorio peruano ubicado entre la línea de frontera y el paralelo que corresponde al hito número 1.

Aduciendo las obligaciones de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales, personal chileno ingresó en dicha zona para colocar alambradas y pancartas indicadoras del peligro de las minas. Se trataba, a todas luces, de demostrar soberanía en el área.

Ante el reclamo inmediato del Perú, Chile retiró a su personal y se comprometió a no realizar nuevas incursiones. Sin embargo, se negó al retiro de los materiales introducidos en la zona. El Perú propuso entonces solicitar a un tercero neutral que procediera al desminado y retiro de los materiales por encargo de ambos países. Inicialmente y durante un largo lapso Chile rechazó esta posibilidad. El riesgo de ausencia del presidente peruano en la cumbre de la Alianza del Pacífico en Antofagasta, programada para el 6 y 7 de junio de 2012, y la preocupación discretamente expresada por los otros miembros de dicha Alianza, así como por otros países amigos, llevó a que Chile finalmente aceptara la propuesta peruana, lo que permitió superar el incidente¹⁷.

¹⁶ El Perú promovió en los foros y organismos regionales, particularmente en UNASUR, reunida en Asunción en octubre de 2011, la condena a este tipo de armas y el llamado a su inmediata eliminación. Chile se opuso a estas iniciativas.

¹⁷ Por acuerdo entre ambos gobiernos encargamos la tarea a una entidad noruega (Norwegian People's Aid, NPA por sus siglas en inglés). En este, como en otros aspectos, hay que destacar la generosa contribución de Noruega a las buenas relaciones entre Chile y el Perú.

Otro momento de tensión apareció cuando la CIJ emitió su fallo en la controversia entre Colombia y Nicaragua, y Colombia se mostró reacia a aceptarlo. Hubo entonces voces aisladas en Chile que llamaron a prepararse para replicar esta aparente rebeldía colombiana y desconocer el fallo, ya inminente, en el diferendo marítimo entre Chile y el Perú.

Una situación grave también se vivió el 27 de enero de 2014, siendo canciller mi sucesora Eda Rivas, cuando, contra el texto rotundo de la sentencia de la CIJ y contra todo lo conversado a lo largo del bienio sobre la necesidad de que ambas partes reaccionaran con respeto y cordura el día del fallo, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, declaró que la sentencia le daba la razón a Chile en el tema del límite terrestre. Esta infeliz declaración y el posterior descubrimiento de un escandaloso espionaje chileno parecían querer darle la razón a quienes sostenían que nunca podría haber una relación normal entre nuestros países.

A pesar de incidentes como estos, hay que afirmar la voluntad constructiva para acercarnos al pronóstico, antes citado, de Jorge Basadre en 1931.

En definitiva, el proceso de La Haya arroja un triunfo jurídico y diplomático, no militar, al haberse desvirtuado la principal tesis chilena por la que la Declaración de Santiago de 1952 habría establecido un límite marítimo a todo propósito en el paralelo geográfico que se extendía a toda la proyección marítima de ambos países.

Una vez definida esta última frontera, el Perú y Chile necesitan una relación constructiva y madura, que sirva de base no solo para la atención a los intereses de cada uno de los países, sino también para lograr la unidad regional, indispensable para adquirir relevancia en el mundo del siglo XXI.

COLOFÓN

La reflexión principal de estas líneas conduce al convencimiento de que no hay que mirar la relación bilateral entre Chile y el Perú como una relación bilateral cerrada en sí misma. No cabe abstraer las relaciones entre estos dos países del marco de construcción de una unidad regional mayor. Como lo analiza Bruce Saint John (1999), precisamente el segundo foco histórico de la política exterior peruana ha sido el de la concertación e integración latinoamericanas. Se trata de que el Perú, Chile y todos sus vecinos, puedan marchar juntos hacia la «tierra prometida» a los latinoamericanos¹⁸, logrando que las fuerzas centrípetas prevalezcan sobre las centrífugas¹⁹.

Después de haber dedicado parte sustantiva de los esfuerzos del Perú a definir sus límites terrestres y marítimos, el cultivo de una buena relación con Chile debe complementarse con la cooperación entre el Perú y Bolivia, y con la prioridad que deben tener nuestras relaciones con el Brasil.

Una de los hechos que más cabe lamentar de estos últimos años es que, a pesar del enorme trabajo desplegado por la Cancillería, el Ministerio de Defensa y la Marina de Guerra junto con otros sectores de la administración pública peruana, el Congreso del Perú no haya ratificado el conjunto constituido por el Protocolo de Ilo de 2010 y el Acuerdo por Intercambio de Notas de 2012 que lo enriquecía en numerosos aspectos, tan beneficiosos para Bolivia como para el sur peruano²⁰.

¹⁸ Según la invitación que hace el embajador Juan Miguel Bákula, a «nuestras gentes, las del Perú y de los pueblos vecinos del continente, partir en pos de la tierra prometida [...]» (Bákula, 2002, p. 1163).

¹⁹ Que fue lo que no se pudo conseguir en el Congreso Americano de 1864 (ver Dargent, 2007) ni en las otras iniciativas peruanas del siglo XIX.

²⁰ El trabajo de Farid Kahhat, en este mismo libro, señala la importancia de la dimensión psicológica en las relaciones internacionales. Las reticencias subsistentes en el Perú y Bolivia entre parte de sus respectivas capas dirigentes podrían merecer un análisis antropológico o psicológico.

Igualmente parece indispensable priorizar la relación con Brasil. La mayor parte de nuestras fronteras está constituida por la frontera brasileña. Brasil es —a pesar de sus serias dificultades coyunturales— una de las mayores economías del mundo y ciertamente, la mayor de América del Sur. Brasil y el Perú constituyen juntos la ancha cintura de esta parte del mundo, que une a su zona septentrional con el área meridional. Tenemos, junto con otros seis de los doce países que integran América del Sur, la inmensa reserva de la Amazonía que es la gran reserva natural de toda la humanidad.

Hoy CELAC, UNASUR, la Alianza del Pacífico, como desde antes ALADI, la CAN, MERCOSUR o el SELA, son expresiones acumulativas, y no necesariamente contradictorias de este esfuerzo de convergencia entre países que, a la larga y también a la corta, tienen los mismos intereses.

Otra asignatura pendiente del Perú en materia internacional es la que se refiere a la suscripción de la Convención del Mar, en cuya formulación y elaboración el Perú fue un precursor y protagonista principal. Intentamos abordar esta asignatura durante el bienio al que se refiere esta nota (con la valiosa colaboración de Eduardo Ferrero) pero la decisión requería, por supuesto, un consenso nacional y al consenso le faltó la anuencia de un dirigente político importante.

BIBLIOGRAFÍA

- Araníbar Quiroga, Antonio (1999). *Bolivia, Chile y Perú: Hacia un futuro compartido*. La Paz: Plural.
- Bákula, Juan Miguel (2002). *Perú: Entre la Realidad y la Utopía, 10 años de Política Exterior*. Lima: Fondo de Cultura Económica & Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Basadre, Jorge (2000). *Perú: problema y posibilidad*. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.

- Chiaromonte, José Carlos; Carlos Marichal & Aimer Granados (comp.) (2008). *Crear la Nación, los nombres de los países de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Dargent Bocanegra, Eduardo (2007). Repúblicas fraternas y rivales. Discurso republicano en el Congreso Americano de 1864. En Carmen Mc Evoy & Ana María Stiven (eds.), *La República Peregrina, Hombres de armas y letras en América del Sur, 1800-1884*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos & IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- De Rivero, Osvaldo (1998). *El mito del desarrollo: los países inviables en el Siglo XXI*. Lima: Mosca Azul.
- Gobierno del Perú (2014). *Perú y Chile en La Haya. Un ejemplo para el mundo*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Mc Evoy, Carmen (2011). *Guerreros civilizadores. Política, sociedad y cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Mc Evoy, Carmen (2013). *En pos de la República, Ensayos de historia política e intelectual*. Lima: Centro de Estudios Bicentenario, Municipalidad Metropolitana de Lima & Asociación Educacional Antonio Raimondi.
- Mc Evoy, Carmen & Ana María Stiven (eds.) (2007). *La República Peregrina, Hombres de armas y letras en América del Sur, 1800-1884*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos & IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (RREE) (2013). *Memoria Institucional del 28 de julio del 2011 al 15 de mayo del 2013*. Lima: MRE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú & Fondo Editorial del Congreso del Perú (2013). *Delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- St. John, Ronald Bruce (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

LECCIONES DEL PROCESO ENTRE CHILE Y PERÚ ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Farid Kahhat

En años recientes Colombia y Nicaragua, por un lado, y Chile y Perú, por otro, estuvieron involucrados en procesos contenciosos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Ambos procesos tenían como propósito resolver diferendos limítrofes. Pese a las diferencias entre ambos casos —el diferendo entre Chile y Perú era exclusivamente sobre delimitación marítima, mientras que el diferendo entre Colombia y Nicaragua involucraba también una controversia sobre soberanía terrestre—, existían similitudes ostensibles. Colombia alegaba que existía un tratado de 1928, el Tratado Esguerra-Bárcenas, que fijó la frontera marítima en un meridiano, como Chile alegaba que existía un tratado de 1952, la Declaración de Santiago, que trazaba la frontera marítima en un paralelo. Nicaragua, al igual que Perú, negaba que ese tratado estableciera un límite marítimo, y alegaba, al igual que Perú, que se trataba de acuerdos temporales para resolver problemas prácticos, tal como lo contempla la Convención sobre Derecho del Mar (CONVEMAR). Por ende, Nicaragua y Perú alegaban que no existía un límite marítimo, y que en ausencia de un acuerdo entre las partes debía ser la CIJ quien estableciera ese límite, aplicando como criterio de delimitación el principio de equidistancia respecto a las costas relevantes, como establece la CONVEMAR.

¿Qué lecciones pueden derivar para casos ulteriores de esos procesos ante la CIJ, y en particular del diferendo entre Chile y Perú?¹

¿CUÁNDO Y CÓMO SE APLICAN LOS FALLOS DE LA CIJ?

Consecuente con su interpretación, Colombia planteó una excepción preliminar, según la cual la CIJ no era competente en la materia porque existía ya un tratado de límites entre las partes. En diciembre de 2007 la CIJ desestimó esa excepción preliminar; no sería por ende casual que la demanda peruana fuera presentada en enero de 2008, y que Chile no respondiera presentando una excepción preliminar similar a la planteada por Colombia.

¹ Eran tres los temas en controversia en el diferendo entre Chile y Perú. El primero era si existía o no un tratado de límites marítimos entre ambos países (Chile alegaba que la Declaración de Santiago de 1952 era ese tratado y el Perú alegaba que el propósito de esa declaración no era establecer límites laterales).

El segundo tema en controversia involucraba el denominado Triángulo Externo, de unos 28 000 kilómetros cuadrados. Se trata de un espacio marítimo que Perú reivindicaba como parte de su Zona Económica Exclusiva (tomando en consideración la tesis de las 200 millas, la CONVEMAR estableció que el espacio marítimo de los Estados incluye hasta 12 millas de mar territorial, y hasta 188 millas contiguas de Zona Económica Exclusiva). Chile no reivindicaba el Triángulo Externo como propio, pero alegaba que tampoco le pertenecía al Perú: se trataba, según su interpretación, de aguas internacionales.

El tercer tema en controversia giraba en torno al punto de inicio del límite marítimo. Perú sostenía que este debía partir desde el punto de inicio del límite terrestre. El Tratado de Lima de 1929 establece que «la frontera entre los territorios de Perú y Chile partirá de un punto de la costa que se denominará ‘Concordia’», y tanto ese documento como el Acta de la Comisión Demarcadora establecen criterios para definir las coordenadas en que se ubica ese punto». Entre la Contra-Memoria y la Dúplica que presentó ante la CIJ hubo un cambio en la posición chilena en torno a este tema: mientras el primer documento sostenía que el primero de los hitos que demarcan el límite terrestre (ubicado tierra adentro, al norte del punto de la Concordia), era el punto de inicio del límite terrestre, en su Dúplica Chile disocia este último del punto de inicio del límite marítimo. En ambos documentos, sin embargo, sostiene que el punto en el que el paralelo trazado a partir del hito uno toca la orilla del mar constituye el inicio del límite marítimo entre ambos países.

Esa decisión de la Corte constituyó una primera derrota para Colombia, y el hecho de que sus implicaciones no fueran objeto de un debido escrutinio público sería una razón por la cual la mayoría de los colombianos parecía tener expectativas poco realistas respecto al fallo final. En el Perú, a diferencia de Chile, no existió mayor debate público sobre el proceso ante la CIJ, y la virtual unanimidad entre los analistas pudo haber inducido expectativas maximalistas en un sector de la opinión pública, lo cual a su vez suponía el riesgo de que una victoria parcial (por ejemplo, obtener el denominado Triángulo Exterior, equivalente a unos 28 000 kilómetros cuadrados, fuese percibida como una derrota. Esto es relevante si se toma en consideración que los fallos de la CIJ en temas limítrofes casi nunca conceden a una de las partes el íntegro de sus demandas. Esto se debe a que las demandas pueden ser de diversa índole. Si bien se trata de una corte de justicia cuyos fallos deben atenerse a derecho, cabe presumir que las consideraciones políticas podrían influir en la adopción de decisiones que, restringiéndose a lo que permite el derecho internacional, faciliten su aplicación. De un lado, está el hecho de que la CIJ es parte del sistema de paz y seguridad de la Organización de las Naciones Unidas². Aunque las implicaciones que ello pudiera tener para los fallos de la CIJ no son del todo evidentes, es probable que una de ellas sea tener en consideración el efecto que un fallo pudiera ejercer sobre las relaciones futuras entre los Estados involucrados. Después de todo la CIJ, a diferencia de una corte nacional, no cuenta con una fuerza policial o un sistema penitenciario a los cuales pueda exigir la ejecución de sus fallos: una corte internacional depende en lo esencial de la buena fe de quienes gobiernan los Estados involucrados en una controversia para que sus fallos sean acatados. Lo cual no implica que la CIJ parta las diferencias aun cuando una de las partes carezca de un argumento plausible desde una perspectiva legal: no es casual, por ejemplo, que Chile y Perú se abstuvieran

² Carta de las Naciones Unidas, <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/unchart.php>.

de solicitarle el reconocimiento de algunas de sus posiciones históricas que contravienen el derecho internacional (como la tesis chilena del Mar Presencial, o la tesis peruana de las 200 millas de mar territorial).

Quienes en el Perú temían que Chile no implementase el fallo de la CIJ sobre su diferendo marítimo apelaban a la historia. El Tratado de Ancón de 1883 establecía la obligación de llevar a cabo un referéndum en las regiones de Tacna y Arica —entonces bajo ocupación chilena—, el cual jamás se realizó. Los temas pendientes del Tratado de Lima de 1929, que delimitó la frontera terrestre, se finiquitaron recién en 1999.

Pero esos precedentes no proveían el criterio más adecuado para evaluar la probabilidad de ejecución del fallo de la CIJ. De un lado, porque la relación bilateral no siempre fue ríspida, como se suele creer en el Perú. De otro modo, ¿cómo explicar que Chile fuese uno de los Estados garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Ecuador y el Perú en 1942? ¿O que la tesis de las 200 millas de mar soberano fuese una iniciativa conjunta de esos tres países? Presumiblemente la relación entre ambos gobiernos era buena antes del fallo, mientras que el grado de interdependencia que existe entre ambas economías no tiene precedentes (sin mencionar los foros de integración que ambos Estados promueven, como la Alianza del Pacífico, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, o las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación Transpacífico): parecía poco probable que el Estado chileno estuviera dispuesto a poner en riesgo unas relaciones económicas que, a criterio de quienes cuestionan su voluntad de acatar el fallo, lo beneficia en mayor proporción que a su par peruano, para desconocer sus obligaciones bajo el derecho internacional.

De otro lado, en esta ocasión no estamos ante un tratado bilateral, sino ante el fallo de una corte internacional. El criterio más adecuado para evaluar su probabilidad de ejecución sería por ende el historial de acatamiento de los fallos emitidos por la CIJ. Y respecto a ese historial de acatamiento, tanto la investigación pionera de Constanze Schulte (2004), como investigaciones posteriores (Llamzon, 2008), coinciden

en algunas conclusiones fundamentales. La primera es que cuando un Estado no desea someterse a un eventual fallo adverso de la CIJ, comienza por cuestionar su competencia sobre la materia objeto de controversia. Si pese a esa objeción la CIJ decide que tiene competencia en la materia, el Estado en cuestión no presenta una defensa en la fase de evaluación de los méritos del caso, ni acude a la lectura del fallo. Además, los pocos casos de desacato involucran a dos tipos de Estado: o bien se trata de un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (cuyo derecho a veto por ende lo protege de cualquier acción que el Consejo pudiera considerar en su contra), o bien se trata de un Estado capaz de existir en aislamiento dentro del sistema internacional, y de ignorar las preferencias de sus propios ciudadanos (como fue el caso del régimen comunista albanés durante la Guerra Fría).

En cambio, cuando un Estado acepta la competencia de la CIJ, presenta una defensa, y acude a la lectura del fallo comprometiéndose a su acatamiento, tarde o temprano lo implementa. El problema que identifican en esos casos los investigadores no es el riesgo de un desacato, sino de una dilación prolongada en el proceso de implementación. La dilación en la implementación del fallo suele cumplir dos objetivos. El primer objetivo es buscar acuerdos con la parte beneficiada por el fallo, para salvaguardar ciertos intereses de la parte que debe hacer concesiones, por ejemplo, obtener derechos de pesca y evitar nuevas controversias limítrofes, en el caso de Colombia y Nicaragua. El segundo objetivo de la dilación es reducir el costo político de implementar un fallo adverso, esperando por ejemplo que su implementación progresiva reduzca con el paso del tiempo la intensidad de la animadversión hacia el fallo. Salvando las diferencias con la controversia entre Colonia y Nicaragua, sería algo similar a lo que ocurrió entre Ecuador y Perú tras el conflicto armado de 1995: hoy en día la relación entre ambos países es a tal punto ejemplar, que pocos recuerdan que la mayoría de los encuestados en Perú se opuso en su momento al fallo arbitral emitido por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

La dilación en el acatamiento del fallo es posible porque los antecedentes sugieren que, durante un cierto periodo posterior a su emisión, ni la propia CIJ ni el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, facultado por la Carta de la ONU para obligar al cumplimiento de los fallos de la CIJ, serán proclives a involucrarse en la materia. Pero es sintomático que ningún Estado haya optado por tentar el albur de someter su desacato a la consideración del Consejo de Seguridad, pues suelen implementar el fallo antes de que se plantee esa posibilidad.

LA CIJ NO ESTÁ OBLIGADA A SEGUIR SUS PRECEDENTES

Además de denegar en diciembre de 2007 la excepción preliminar planteada por Colombia en su diferendo con Nicaragua, la CIJ desestimó el argumento colombiano (similar al planteado por Chile), según el cual su prolongado control de facto sobre la zona marítima en controversia, al no haber sido desafiado por Nicaragua (como tampoco lo hizo Perú), demostraría el reconocimiento por parte de ese país de la existencia de una frontera marítima. Cabe recordar que Colombia ejerció ese tipo de control 28 años más de los que lo ejerció Chile. El fallo ratificó además un precedente medular establecido por la propia CIJ en su fallo en torno al diferendo entre Honduras y Nicaragua: al ser un límite marítimo permanente un tema de la mayor importancia, la evidencia de un acuerdo tácito debía ser convincente, y este no podía ser fácilmente presumido³. Lo cual indicaba que la carga de la prueba recaía sobre Colombia —y sobre Chile, en la eventualidad de que Perú lo demandase ante la CIJ—. El fallo de la CIJ en el diferendo entre Colombia y Nicaragua además aplicó el principio de equidistancia como criterio de delimitación, con modificaciones por la presencia de islas y cayos; el mismo principio que, según el Estado peruano, debía definir el íntegro de su límite marítimo con Chile. Por último, la CIJ aplicó dicho

³ Véase: Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment of 4 May 2011. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/124/16482.pdf>

principio de equidistancia invocando la Convención sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), pese a que Colombia no formaba parte de ella; como tampoco lo hacía Perú.

Todo esto parecía favorecer la posición peruana en su diferendo marítimo con Chile; por ejemplo, en relación a la posición peruana según la cual la Declaración de Santiago de 1952 no constituía un tratado de límites. Pero al igual que en el caso del diferendo entre Colombia y Nicaragua, el que tenía a Chile y Perú como protagonistas involucraba más de un tema en controversia. De la reacción colombiana ante el fallo de la CIJ derivaba una lección relevante tanto para el fallo en el diferendo entre Chile y Perú, como para futuros casos: hay que escuchar todo el fallo antes de juzgar sus implicaciones. Dado que el fallo de la CIJ se pronunció primero sobre el tema terrestre —reconociendo a Colombia soberanía sobre islas y cayos—, llevó a una celebración prematura, la cual se tornó en una profunda decepción cuando se leyó la parte concerniente a la soberanía marítima.

En el caso del diferendo entre Chile y Perú, al leer el presidente de la CIJ el fallo respectivo, requirió pocos minutos desestimar el argumento chileno según el cual la Declaración de Santiago de 1952 constituía un tratado de límites marítimos. Pese a que esa era la posición planteada por el Estado peruano, el fallo de la CIJ no le dio la razón al Perú en concluir que, dado que no existía un tratado formal de límites, no existía un límite marítimo entre las partes. Basándose en otros documentos y en los «actos propios», es decir, la conducta de las partes en el tema objeto de controversia, la CIJ concluyó que existía un acuerdo tácito que trazaba el límite marítimo entre las partes en el paralelo que atravesara el primer hito de la frontera terrestre, pero que ese acuerdo tácito no definía la extensión de su proyección hacia aguas internacionales. Por ello, la CIJ procedió a definir esa extensión, la cual no se prolongaba 200 millas como pretendía Chile, sino tan solo 80 millas, a partir de las cuales el límite marítimo pasaba a ser definido por una línea equidistante de las costas relevantes, como pretendía Perú.

De lo anterior deriva otra lección: con base en su propia interpretación de los méritos de un caso, la CIJ puede arribar a una decisión que sea no solo diferente a lo que las partes demandaban, sino incluso a lo que previeron dentro de lo posible. Como integrante de la Comisión Consultiva Ad Hoc de la cancillería peruana sobre el tema puedo atestiguar que la posibilidad de un fallo que definiera el paralelo como límite marítimo a lo largo de una extensión mayor a 12 pero menor a 200 millas jamás fue contemplada como uno de los escenarios probables. Es decir, Chile sostenía que existía un tratado formal de límites, que establecía un límite marítimo de 200 millas de extensión trazado a partir del primer hito de la frontera terrestre. El Perú sostenía que no existía un tratado formal de límites, y que por ende no existía un límite marítimo entre las partes. Ninguna de las partes planteó jamás la posibilidad de que existiera entre ellas un acuerdo tácito pero incompleto de límites, como sostuvo el fallo de la CIJ.

Incluso algunos jueces de la propia Corte consideraron que el fallo en el diferendo marítimo entre Chile y Perú parecía cuestionar el estándar establecido en la materia por la CIJ en sus fallos anteriores; a saber, que al ser un límite marítimo permanente un tema de la mayor importancia, la evidencia de un acuerdo tácito debía ser convincente, y este no podía ser fácilmente presumido. De hecho, eso fue lo que decía en forma explícita el juez Bernardo Sepúlveda, vicepresidente de la CIJ, en su opinión discrepante⁴. Pero el punto es precisamente que la CIJ

⁴ «Vice-President Sepúlveda-Amor accepts that, in appropriate circumstances, a maritime boundary may be grounded upon tacit agreement. He rejects, however, that the 1954 Special Maritime Frontier Zone Agreement (1954 Agreement) proves the existence of such an agreement in compelling terms. [...] He fears the approach adopted by the Court may be interpreted as a retreat from the stringent standard of proof formulated in the case Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras) for the establishment of a permanent maritime boundary». Maritime Dispute (Peru v. Chile) Summary of the Judgment of 27 January 2014, Annex 1 to Summary 2014/1, Declaration of Vice-President Sepúlveda-Amor, Página 2. <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17958.pdf>.

no está obligada a seguir sus propios precedentes, y en cualquier caso siempre es posible argumentar, como hizo la CIJ en este fallo, que el caso en cuestión difiere en forma significativa de aquellos que establecieron el precedente en cuestión, y que por ende debe ser juzgado con base en otros criterios.

Conocido el fallo de la CIJ se produjo en el Perú un breve debate sobre los criterios con base en los cuales había que juzgar su contenido. Sugiero que hay al menos dos razones por las cuales juzgar el fallo con base en las pretensiones máximas de cualquiera de las partes constituye un error. La primera es que, como se indicó anteriormente, la CIJ casi nunca concede a una de las partes el íntegro de sus demandas: era por ende previsible que cualquier expectativa maximalista habría de verse frustrada. En cualquier caso, y en segundo lugar, el contenido del fallo no debería contrastarse con esas expectativas maximalistas, sino con el *statu quo ante*. Es decir, habría que comparar el estado de cosas existente tras el fallo con el que prevalecía antes del fallo, para establecer si el cambio en la posición relativa del Estado peruano es favorable a sus intereses. Al juzgar el fallo con ese criterio, resulta incuestionable que antes del 27 de enero de 2014 —fecha en la que se emitió el fallo—, ningún Estado del mundo reconocía como Zona Económica Exclusiva del Perú los cerca de 50 000 kilómetros cuadrados que la Corte le reconoció como tal en esa fecha. Desde el 27 de enero de 2014, en cambio, ningún Estado del mundo puede cuestionar bajo el derecho internacional el hecho de que el espacio en mención constituye Zona Económica Exclusiva del Estado peruano. Es innegable por ende que, como producto del fallo, el Perú obtuvo control exclusivo sobre los recursos contenidos en unos 50 000 kilómetros cuadrados de mar, suelo y subsuelo, sin perder ningún territorio que estuviera bajo su control antes del fallo. Podría afirmarse que el Estado peruano no obtuvo todo lo que cabía esperar dentro de lo posible, pero no que perdió como consecuencia del fallo de la CIJ.

LAS LECCIONES DE LA PSICOLOGÍA

El fallo de la CIJ en la controversia limítrofe entre Colombia y Nicaragua obliga al Estado colombiano a ceder el control que de facto ejercía sobre unos 75 000 kilómetros cuadrados de espacio marítimo. El fallo de la CIJ en la controversia limítrofe entre Chile y Perú obliga al Estado chileno a ceder el control que de facto ejercía sobre unos 22 000 kilómetros cuadrados de espacio marítimo. Parece razonable presumir que de haber buscado una negociación bilateral, tanto Colombia como Chile podrían haber obtenido resultados mejores que los que obtuvieron a través de los fallos de la CIJ. ¿Por qué entonces no buscaron esa negociación?

Una respuesta posible es que ambos países sobrestimaron la fortaleza jurídica de su propio caso. El caso colombiano se basó en el argumento de que el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928 había definido el límite marítimo con Nicaragua. El caso chileno se basó en el argumento de que la Declaración de Santiago de 1952 había definido el límite marítimo con el Perú. La CIJ desestimó ambos argumentos, en el primer caso al rechazar en diciembre de 2007 la excepción preliminar presentada por Colombia, y en el segundo caso a través del fallo que emitió en enero de 2014. A contramano de la tendencia a emitir fallos «salomónicos» que el ex presidente chileno Eduardo Frei le atribuyera a la CIJ, sus decisiones en estos casos fueron categóricas. De un lado, la Corte rechazó por unanimidad el cuestionamiento colombiano de su competencia en materia de delimitación marítima. De otro lado, la Corte desestimó en pocas líneas y sin ambages el argumento chileno de que la Declaración de Santiago —documento que no contiene la palabra «límite», y que solo menciona la palabra «frontera» dentro de la frase «frontera terrestre»—, constituía un tratado de límites marítimos.

En otras palabras, la explicación de por qué Colombia y Chile no buscaron un acuerdo bilateral con Nicaragua y Perú, respectivamente, no parece ser la confianza en la fortaleza de sus argumentos jurídicos.

Una explicación alternativa sería aquella que proveen los hallazgos tanto en psicología social como experimental (Golgeier, 2010). En ambos casos, la parte más poderosa en lo militar —Colombia y Chile, respectivamente— era la que controlaba de hecho el espacio en controversia. Eso es relevante por lo que en psicología se denomina *endowment effect* (Golgeier, 2010), lo cual podría traducirse como «efecto de dotación». Chile ejerció control efectivo sobre el espacio marítimo en controversia por más de medio siglo, mientras Colombia lo hizo por más de ochenta años. El «efecto de dotación» sugiere que la posesión efectiva de un bien genera en quien la ejerce la convicción de que le asiste un derecho de propiedad o, en este caso, de soberanía. Es decir, no parecía existir duda alguna entre chilenos y colombianos sobre el hecho de que las zonas en controversia les pertenecían.

A eso habría que añadir otro hallazgo de la psicología, que da en denominarse *reactive devaluation* (Golgeier, 2010), lo que podría traducirse como «devaluación reactiva». Alude a que en situaciones de conflicto no solemos evaluar las propuestas de quien es percibido como un rival con base en su contenido, sino con base en la identidad —potencialmente hostil— de quien formula la propuesta. En otras palabras, qué se propone importa menos que quién lo propone. En los casos que abordamos, operaría la siguiente lógica: sería altamente improbable que tanto la opinión pública como las élites en Chile acepten entregar el control de un espacio en controversia simplemente porque el Estado peruano lo demanda, sobre todo cuando Chile posee una amplia superioridad militar sobre el Perú, y por ende la pérdida de control territorial no podría ser racionalizada como un acto de realismo político, como al parecer ocurrió en el caso de Crimea. Sí resulta tolerable, sin embargo, ceder el control del mismo territorio cuando la decisión proviene de un tercero neutral, al que las partes reconoce la legitimidad necesaria para decidir sobre la materia.

Lo mismo podría decirse de Colombia, y cabría recordar que, formalmente, el gobierno colombiano no desató el fallo: se limitó a señalar

que este era inaplicable en ausencia de un tratado de límites con Nicaragua. Aunque los expertos parecen coincidir en que la posición colombiana no tiene asidero en el derecho internacional y deja abierta una posibilidad para su implementación: si el fallo es inaplicable en ausencia de un tratado de límites, luego entonces sería aplicable en caso de suscribirse ese tratado. A juzgar por los antecedentes antes mencionados en cuanto a la implementación de los fallos de la CIJ, cabe esperar que tarde o temprano Colombia acate el fallo⁵.

Lo dicho es aplicable a otro tema: el de la soberanía sobre una pequeña franja de territorio bautizada por medios de prensa como Triángulo Terrestre. El punto de inicio de la frontera terrestre entre Chile y Perú fue definido por el artículo segundo del Tratado de Lima de 1929⁶, así como por las instrucciones idénticas cursadas por ambas

⁵ Recordar fechas y encuestas permite atisbar las razones que pudieron motivar la decisión del presidente Santos. En setiembre de 2012, cuando el gobierno de Santos da a conocer su intención de iniciar negociaciones de paz con las FARC, la aprobación de su gestión presidencial alcanzó un 62,9%. Sin embargo, en noviembre de 2012, tras la emisión del fallo de la CIJ, esta cayó hasta un 45%. El anuncio según el cual el fallo de la CIJ era inaplicable en ausencia de un tratado se realizó en setiembre de 2013, es decir, un mes después de iniciarse el mayor Paro Agrario que Colombia ha experimentado en décadas, y *ad portas* de cumplirse un año del inicio de las negociaciones con las FARC (durante las cuales solo se habían alcanzado acuerdos en torno a uno de los cinco temas en agenda). Según una encuesta regional de Consulta Mitofsky, Juan Manuel Santos se ubicaba en setiembre de 2013 en el lugar 18 entre los 19 jefes de gobierno cuya gestión fue objeto de evaluación, con una aprobación del 25%. Cabría añadir dos datos adicionales. En primer lugar, según una encuesta publicada en su momento por la revista *Semana*, un 91% de los colombianos calificaba el fallo de la CIJ como injusto, y un 85% creía que el gobierno de Juan Manuel Santos debía desacatarlo incluso si ello pudiese implicar una guerra con Nicaragua. En segundo lugar, el presidente Santos aspiraba a ser reelegido en el cargo en mayo de 2014. En resumen, esperar que un presidente decidido a tentar la reelección contando solo con un 25% de aprobación se comprometiera sin dilaciones a acatar un fallo que aborrece sin contemplaciones el 90% de los votantes, equivalía a pedirle peras al olmo.

⁶ «El territorio de Tacna y Arica será dividido en dos partes. Tacna para el Perú y Arica para Chile. La línea divisoria entre dichas partes y, en consecuencia, la frontera entre los territorios del Perú y de Chile, partirá de un punto de la costa que se denominará “Concordia”, distante diez kilómetros al norte del puente del Río Lluta, (...)». Véase: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/chile/TRALIMA.htm>

cancillerías a la Comisión Mixta de Límites⁷. Por esas razones el argumento chileno según el cual el punto de inicio de la frontera terrestre coincide con el punto de inicio de la frontera marítima, tal como fue definido en el fallo de la Corte Internacional de Justicia, carece de fundamento jurídico⁸. Pero como nos enseña la experiencia de la controversia limítrofe con el Ecuador, en la cual las partes aceptaron un arbitraje de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el que la posición oficial de una de las partes carezca de fundamento jurídico no implica que la controversia política a la que aquella da lugar sea menos real.

Lo dicho con anterioridad es aplicable aquí, no solo porque los hallazgos de la psicología antes mencionados sugieren que ninguna de las partes será proclive a ceder ante la otra, sino además porque la soberanía territorial es una de las razones por las que Benedict Anderson considera que las guerras nacionales son un sucedáneo de las guerras por religión: preservar la integridad territorial del propio Estado

⁷ «HITO CONCORDIA.- Punto inicial en la costa de la línea fronteriza.

Se medirán 10 km desde el primer puente del Ferrocarril de Arica a La Paz sobre el río Lluta, en la dirección hacia el Norte en la Pampa de Escritos, y se trazará hacia el Poniente, un arco de diez kilómetros de radio, cuyo centro estará en el indicado puente y que vaya a interceptar la orilla del mar, de modo que, cualquier punto del arco, diste 10 kilómetros del referido puente del ferrocarril de Arica a La Paz sobre el río Lluta.

Este punto de intersección del arco trazado, con la orilla del mar, será el inicial de la línea divisoria entre Chile y el Perú.

Se colocará un hito en cualquier punto del arco, lo más próximo al mar posible, donde quede a cubierto de ser destruido por las aguas del océano» (Novak & García Corrochano, 2008).

⁸ Esto es lo que establece el fallo de la CIJ sobre la materia: «Pointing out that it is not called upon to take a position as to the location of Point Concordia, where the land frontier between the Parties starts, the Court notes that it could be possible for the aforementioned point not to coincide with the starting-point of the maritime boundary, as it was just defined. The Court observes, however, that such a situation would be the consequence of the agreements reached between the Parties». Maritime Dispute (Peru v. Chile) Summary of the Judgment of 27 January 2014, pp. 7. <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17958.pdf>

es lo más cercano a un valor sagrado en política internacional. Por eso, como se indicó, la única forma tolerable de ceder en materia territorial es a través de la mediación de un tercero neutral al que las partes reconocen la legitimidad necesaria para dirimir la controversia. Según el Tratado de 1929 ese tercero neutral sería el presidente de los Estados Unidos, quien a su vez solicitaría un peritaje a expertos sobre cuya recomendación basaría su decisión. Es sabido que el gobierno estadounidense es renuente a involucrarse en el tema. Por eso las partes deberían ofrecerle un incentivo para hacerlo: acordar de antemano que, sea cual fuere la decisión, se comprometen a edificar en el lugar en cuestión un símbolo de confraternidad que gestionarían de manera conjunta. Pero determinar primero de qué lado de la frontera se encontraría ese hipotético símbolo, es una condición necesaria para poner fin a las controversias territoriales entre ambos países.

BIBLIOGRAFÍA

- Golgeier, James (2010). Psychological Perspectives. En Christian Reus-Smit & Duncan Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Llamzon, V. Aloysius (2008). Jurisdiction and Compliance in Recent Decisions of the International Court of Justice. *The European Journal of International Law*, 18(5), 815-852.
- Novak, Fabián & Luis García-Corrochano (2008). El derecho en la tierra, o la importancia del inicio de la frontera terrestre para definir fronteras marítimas. El caso entre el Perú y Chile. *Derecho PUCP*, 61, 193-206.
- Schulte, Constanze (2004). *Compliance with Decisions of the International Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

ANTES Y DESPUÉS DE LA HAYA: CONFIANZA Y DESCONFIANZA ENTRE EL PERÚ Y CHILE

Aldo Panfichi y Juan Dolores

El 16 de enero de 2008 el Perú presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia para definir los límites marítimos con Chile, la cual emitió su sentencia definitiva el 27 de enero de 2014. En esta, la Corte dictaminó que la frontera marítima se inicia en la intersección del paralelo de latitud que pasa por el Hito N° 1 con la línea de baja marea, y que a partir de este punto se delinea una paralela de 80 millas de longitud en el mar. Esta decisión, según la Corte, se sustenta en la práctica bilateral regular entre las partes. A partir de la milla 80 se fija que el límite continúa en dirección suroeste sobre una línea equidistante hasta su intersección con el límite de las 200 millas marinas de Chile. Finalmente, desde este punto se traza una línea fronteriza en dirección sur que sigue el límite de las 200 millas chilenas hasta el punto en donde se interceptan los límites de ambos países. Con la sentencia el Perú se adjudicó un área marítima de cerca de 50 000 km², el 74% del área total de controversia, mientras Chile ratificó su dominio sobre 16 500 km² del área situada a menor distancia de la costa pero de mayor pesca.

La sentencia fue recibida en Chile como una derrota parcial y en Perú como una victoria también parcial, aunque la percepción mayoritaria en la opinión pública de ambos países es que el Perú ha salido beneficiado.

Los gobiernos han acatado ejemplarmente la sentencia y se espera que con la solución definitiva de este diferendo las relaciones de cooperación e integración entre ambos países mejoren sustantivamente. Las experiencias de solución de los desacuerdos fronterizos entre Perú y Ecuador, así como entre Chile y Argentina, son la base del optimismo. Los primeros lograron establecer excelentes relaciones bilaterales tras la firma del Acta de Brasilia en 1998, la cual puso fin a los problemas limítrofes que se expresaron en los conflictos bélicos de 1995 (Guerra del Cenepa), 1981 (Conflicto por el Falso Paquisha) y 1941 (Guerra del 41). Por su parte, los segundos dieron fin a sus controversias de límites fronterizos tras la firma del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en 1984, el cual fue producto de intensas negociaciones mediadas por el papa Juan Pablo II ante el agravamiento de la situación y el posible estallido de un conflicto bélico por las islas del canal Beagle en 1978.

Sin embargo, una dificultad crucial para la integración y reconciliación entre ambos países es la existencia de una desconfianza fuertemente arraigada en la opinión pública peruana sobre Chile, que tiene como contraparte un sentimiento de superioridad social y económica por parte de dicho país respecto al Perú. Ambas ideas y percepciones se retroalimentan y sirven como marco para «leer» e interpretar eventos y desacuerdos más contemporáneos manteniendo, de esta manera, vivas las diferencias. Superar estas barreras culturales resulta prioritario para los objetivos de integración y entendimiento de nuestros pueblos.

Este artículo busca aportar en esta dirección tratando de encontrar las raíces históricas pero también contextuales de la desconfianza peruana, así como ubicar las pistas que permitan superar esta situación. Para esto, se ha analizado un total de 22 encuestas realizadas en ambos países entre 1995 y 2014 (ver listado en sección bibliografía). Con fines comparativos se han propuesto y realizado equivalencias de categorías entre las encuestas que se explican en la sección metodológica del artículo, con el objetivo de identificar tendencias generales

en un periodo de veinte años. Asimismo, se tomado en cuenta una serie de fuentes secundarias producidas tanto en el Perú como en Chile (artículos, libros, tesis, estadísticas), y se ha revisado un número determinado de periódicos (*El Comercio*, *La República* y *Perú21*) y el semanario peruano *Caretas*.

LA PERSISTENCIA DE LA DESCONFIANZA

Comenzaremos esbozando el marco conceptual al partir del cual entendemos los términos «confianza» y «desconfianza». Para esto, brevemente daremos cuenta de algunas ideas de Niklas Luhmann (1996) sobre estos conceptos, a partir de las cuales comenzaremos a analizar la información de las encuestas de opinión usadas.

Teniendo como premisa que el mundo social tiende a complejizarse, Luhmann (1996) entiende que la confianza permite reducir dicha complejidad, ofreciendo cierta seguridad «presente» a planificaciones hacia el «futuro». Es decir, amplía las posibilidades de acción hacia el futuro, fundamentándose en el pasado. Pensamos que en esta reducción la confianza expresa el predominio de sentimientos positivos y de conformidad en las relaciones entre los actores. Volviendo a Luhmann (1996), este afirma además que existe un umbral que si es traspasado conlleva la pérdida de esta confianza. Así, la desconfianza no es solo la ausencia de confianza, sino también la permanencia de la complejidad —sobre todo de experiencias históricas negativas difíciles de olvidar, agregaríamos nosotros— y por ende, una mayor carga emocional para soportarlo. Uno tendría que estar preguntándose constantemente en qué puede basar sus siguientes acciones y en qué no.

Estas dos cuestiones fundamentales, la reducción de complejidad —su facilidad y dificultad— y el tiempo, nos permitirán tener claridad cuando hagamos no solo los análisis de las encuestas, sino también las equivalencias de categorías de estas encuestas que hemos realizado por fines comparativos.

Según la información recogida de las encuestas de opinión revisadas, y que presentamos en el cuadro 1, la desconfianza peruana hacia Chile es bastante extendida y profundamente enraizada aunque en los últimos años hay una tendencia decreciente pero sin dejar de ser mayoritaria, incluso después de haberse hecho pública la sentencia definitiva de la Corte Internacional de la Haya. Las encuestas consultadas fueron las siguientes: Latinobarómetro (1995 al 2011); El Perú, las Américas y el mundo, realizadas en 2008, 2010 y 2014 (posterior al fallo de La Haya); Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Universidad Diego Portales (UDP), realizada el 2010; GFK Perú-GFK Chile de 2012, y Datum Perú-Novomer Chile realizada en 2014 (posterior al fallo de La Haya).

Luego de revisar estas encuestas, decidimos trabajar solamente aquellas secciones o preguntas que muestren las tendencias con respecto a la confianza y desconfianza de peruanos hacia sus vecinos sureños en los últimos veinte años. Para ellos hemos tenido que realizar equivalencias entre las respuestas a las preguntas escogidas en cada encuesta. El procedimiento para dicha tarea se encuentra detallado en el anexo metodológico.

En efecto, según el cuadro 1, a mediados de la década de 1990 (encuestas Latinobarómetro 1995, 1996 y 1997), el 75% de peruanos en promedio señalaba que desconfiaba de Chile. Una década más tarde, cuando ambos países habían aceptado e iniciado el diferendo la Haya, dicha desconfianza disminuye entre 64% (encuesta Perú, las Américas y el Mundo 2008) y 60% (encuesta PUCP-Universidad Diego Portales 2010). Posterior al fallo, este porcentaje continua descendiendo algunos puntos más, entre el 52% (encuesta Datum Perú-Novomerc-Chile) y el 57% (encuesta Perú, las Américas y el Mundo 2014). Por lo tanto, si bien la desconfianza peruana hacia el vecino país del sur ha decrecido alrededor de 20% en las dos últimas décadas, la percepción de sospecha y recelo continúa siendo mayoritaria.

Cuadro 1. Confianza y desconfianza de Perú con Chile (1995-2014)

Encuestas	Latinobarómetro (promedio)	Perú, las Américas y el Mundo	PU- CP-DP	Perú, las Américas y el Mundo	Datum Perú
	1995-96-97	2008	2010	2014	2014
Confianza	18%	34%	28%	39%	33%
Desconfianza	75%	64%	60%	57%	52%

Fuente: Latinobarómetro, 1995, 1996 y 1997; Encuesta Perú, las Américas y el Mundo, 2008 y 2010; Encuesta PUCP y Universidad Diego Portales, 2010; y Encuesta Datum Perú y Novomerc-Chile, 2014. Elaboración propia.

Este cuadro además nos muestra que el descenso de la desconfianza va acompañado de un lento y ojalá sostenido incremento en el nivel de confianza de los peruanos respecto a Chile. En efecto, esta pasa del 18% en la segunda mitad de los años noventa al 33% en 2014. Una tendencia esperanzadora pero todavía minoritaria que hay que mejorar. ¿Cómo se explica esta persistencia de la desconfianza y, paralelamente, el lento pero firme crecimiento de la confianza? ¿Es posible además identificar cuáles son los sectores sociales en los que estas opiniones están más arraigadas? Asimismo, ¿cómo impacta el proceso de La Haya (antes y después de la sentencia) en la configuración de estas tendencias? Trataremos de responder estas interrogantes a lo largo del artículo.

En relación con la persistencia de la desconfianza, consideramos que esta se explica por una confluencia de dos factores. El primer factor es de índole histórica y tiene que ver con la memoria colectiva de la Guerra del Pacífico (1879-1883), donde el Perú sufrió una dolorosa derrota militar, perdió territorios ricos en recursos naturales, Lima —la capital— fue ocupada entre enero de 1881 y octubre de 1883, las fuerzas de ocupación destruyeron Chorrillos y otros áreas de la ciudad, además de cometer acciones de saqueo y pillaje de libros y obras de arte. A esto se agrega el incumplimiento por parte de Chile de los acuerdos del Tratado de Ancón firmado el 20 de octubre de 1883.

En efecto, según el artículo 3 de dicho tratado, se debía realizar un plebiscito diez años después, en marzo de 1894, para determinar quién tendría la soberanía sobre las ciudades de Tacna y Arica. El plebiscito acordado no se llevó a cabo por discrepancias en quiénes podrían votar, la indemnización por parte del ganador, la forma en cómo se dividirían los territorios en disputa o la posibilidad de contar con algún árbitro internacional.

Paralelamente, en el Perú se desarrolló una negativa percepción sobre el hecho de que Chile impulsara un proceso de *chilenización* en las ciudades en disputa. Esto creó las condiciones para la formación de organizaciones civiles ultranacionalistas («ligas patrióticas») que llegaron a la persecución y expulsión de peruanos, la quema de sus casas, y el cierre de periódicos y colegios. Los millares de repatriados tarapaqueños que llegaron en barcos al Callao en 1919 y 1920 denunciando los atropellos son recuerdos vivos de varias generaciones de peruanos. Finalmente, el 3 de junio de 1929 se firma el Tratado de Lima, mediante el cual Tacna regresa al Perú, mientras que Arica queda en poder de Chile. De esta memoria surge la imagen de Chile de un país invasor, arrogante, que se apodera de las riquezas de sus vecinos (trofeos de guerra), y que no es de confiar.

Desde el lado chileno, la victoria militar reforzó el orgullo y sentimiento patriótico, y la convicción de constituir una sociedad superior en términos culturales, sociales y económicos sobre sus vecinos bolivianos y peruanos (Milet, 2004, 2005). La autopercepción de superioridad se argumenta privilegiando la existencia de una institucionalidad política estable y ordenada que permite un mejor desarrollo económico y gestión pública, pero sobre todo por una supuesta superioridad cultural basada en la identificación con lo blanco y occidental. Esto se visualiza con claridad cuando se observa la forma de las ideas fuerza de la memoria histórica oficial de Chile, como precisa Daniel Parodi (2010) analizando el libro *Chile y Perú: la historia que nos une y nos separa* (2002) del Premio Nacional de

Historia de Chile 1992, Sergio Villalobos. Memoria que involucra cierta mitificación de un Chile antes y durante la Guerra del Pacífico, como un país ordenado, estable, coherente en sus políticas, cohesionado, y superior militar y económicamente al Perú y Bolivia (Mc Evoy, 2011).

La memoria histórica del conflicto con sus imágenes y representaciones se ha reproducido a lo largo del tiempo a través de la enseñanza escolar, especialmente en los libros y clases de historia en ambos países. Por su trascendencia se ha convertido en un hecho central en la construcción de las historias nacionales, siendo redactadas muchas veces en función de los objetivos del Estado en las distintas coyunturas políticas que les ha tocado vivir. Como sugiere Daniel Parodi, de esto depende la «selección de los acontecimientos a ser difundidos [en los centros de enseñanza], en la interpretación [de las causas y sus consecuencias], y en la evaluación de los personajes destacados» (2010, p. 31). No es casual, entonces, que en el Perú esta memoria esté presente en la deliberación y las decisiones políticas nacionales, especialmente los que tienen que ver con las relaciones con Chile.

El segundo factor es la revitalización de los contenidos centrales de esta memoria histórica para explicar las experiencias contemporáneas de disputa y desacuerdo ocurridas entre ambos países en las últimas décadas. Algunas de estas experiencias son particularmente sensibles en el Perú y ayudan a entender la permanencia de la alta desconfianza en todos los grupos de edad. Sin embargo, como veremos después, otras experiencias de solidaridad en situaciones de catástrofes o necesidad inmediata, complementariedad de intereses, intercambio comercial y migración han fortalecido vínculos y generado terrenos comunes que están en la base del incremento en la confianza, particularmente entre los grupos de edad más joven.

Entre los hechos que alimentan la desconfianza se encuentra la denuncia de venta de armas de Chile a Ecuador durante el denominada Guerra del Cenepa, que enfrentó militarmente al Perú con Ecuador

los primeros meses de 1995. Los enfrentamientos se sucedieron en un territorio de difícil acceso y no totalmente delimitado. El gobierno chileno, en ese momento bajo la presidencia de Eduardo Frei, vivía un proceso de transición a la democracia, y el general Augusto Pinochet continuaba siendo comandante general del Ejército. Lo cierto es que en pleno conflicto militares chilenos entregaron armas a Ecuador cuando estaba vigente un embargo de dicho material bélico a los dos países enfrentados, siendo además Chile un país garante del Protocolo de Río de Janeiro, junto con Brasil, Estados Unidos y Argentina. Chile argumentó en un inicio que esta venta de armas ya estaba pactada meses antes del inicio del conflicto entre Perú y Ecuador y que la entrega fue inmediata, aunque luego con las evidencias se presentaron en 1995 las excusas del caso mediante el subsecretario de Relaciones Exteriores, Mariano Fernández al embajador peruano de entonces, Alfonso Rivero.

Otros hechos son las reiteradas acusaciones de espionaje de Chile por parte de varios gobiernos peruanos. En 1978, durante el gobierno militar del general EP Francisco Morales Bermúdez, que dio lugar al juicio militar y fusilamiento por traición a la patria del ex suboficial de Tercera FAP (r) Julio Alfonso Vargas Garayar. Décadas después, en noviembre de 2009, nuevamente el Perú acusa a Chile de espionaje. Esta vez el detenido es el suboficial de la FAP Víctor Ariza Mendoza, acusado de vender información militar. El incidente produce un fuerte intercambio de declaraciones entre los entonces presidentes García y Bachelet. Un año después, el 6 de diciembre de 2010, Ariza es condenado a 25 años de prisión por traición a la patria.

Finalmente, en febrero de 2015, tres suboficiales de la Marina del Perú —Alfredo Domínguez Raffo, Jhonny Pilco y Gonzales Alejo— son detenidos y enviados a prisión militar acusados de espionaje en favor de Chile. Las relaciones diplomáticas vuelven a tensionarse en los siguientes meses. El Perú envía una nota de protesta al gobierno chileno, el 20 de febrero de 2015, en la cual pide investigar a oficiales

de sus fuerzas armadas, identificados en las investigaciones e interrogatorios. Chile responde a la nota de protesta el 3 de marzo, la cual, al no satisfacer al gobierno peruano, produce que este retire su embajador. Por su parte, Chile mantuvo a su embajador en Santiago, mientras la presidenta Bachelet hacía declaraciones sobre «superar el pasado» y su canciller sobre la no responsabilidad del gobierno chileno. Tras una segunda nota de protesta por parte del Perú, la respectiva respuesta chilena —cuyo tenor aún no se conoce— y reuniones entre los cancilleres, las relaciones se normalizaron recién a inicios de mayo de 2015.

Si bien el cuadro 1 muestra la persistencia de la desconfianza hacia Chile, es necesario profundizar en el análisis buscando precisar qué grupo social concentra el mayor porcentaje de este sentimiento. Con este objetivo se ha elaborado el cuadro 2, que muestra el nivel de confianza con Chile por grupos de edad y nivel educativo en la segunda mitad de la década de 1990, que son los años donde se muestra un mayor desacuerdo. Para la elaboración de este cuadro se han utilizado tres encuestas del Latinobarómetro de los años de 1995, 1996 y 1997, y los datos son presentados con el promedio general de las respuestas que, a decir verdad, son muy similares y con pocas diferencias.

El cuadro 2 muestra la existencia en esos años de un fuerte núcleo de desconfianza en todos los grupos de edad y nivel educativo, aunque con un descenso significativo en el sector más educado de la población. Mientras que en total el 43% no tiene ninguna confianza y el 32% poca confianza, en el extremo opuesto se encuentra el 3% de mucha confianza y el 16% de algo de confianza. Sin duda la memoria histórica revitalizada por las denuncias de la venta de armas de Chile a Ecuador en pleno conflicto del Cenepa (1995) está presente en estos altos índices de desconfianza.

Cuadro 2. Nivel de confianza con Chile, según grupos de edad y nivel educativo (1995, 1996 y 1997)

	Total	18-25 años	26-40 años	41-60 años	61 y más años	Primaria	Secundaria	Superior
Mucha confianza	3%	3%	3%	3%	1%	1%	2%	5%
Algo de confianza	16%	18%	16%	13%	11%	8%	15%	21%
Poca confianza	32%	34%	32%	30%	29%	27%	31%	36%
Ninguna confianza	43%	41%	43%	46%	47%	54%	45%	35%
NS/NO	6%	4%	6%	8%	12%	10%	7%	3%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Latinobarómetro 1995, 1996 y 1997.

Según grupos de edad, el mismo cuadro muestra una ligera mayor desconfianza en los grupos de mayor edad, en especial entre los adultos de 41 a 60 años y de 61 años y más. Y por nivel educativo la desconfianza es alta solo entre los sectores de menor educación, primaria sobre todo (ninguna confianza 54% y poca confianza 27%), pero también entre los que declaran tener secundaria (ninguna confianza 45% y poca confianza 27%).

EL AUMENTO DE LA CONFIANZA

No obstante la desconfianza es mayor durante todo el periodo de estudio, desde un inicio es posible identificar la existencia de un núcleo minoritario de confianza con Chile, formado sobre todo por jóvenes y personas con educación superior. En efecto, de un 19% (mucha confianza + algo de confianza) que tienen en promedio las encuestas Latinobarómetro 1995, 1996 y 1997, hay un incremento significativo en 2008, cuando un 33% declara sentir confianza hacia Chile, para llegar en 2014 al 39%. Es decir, en las dos últimas décadas la confianza de la opinión pública peruana hacia Chile se ha incrementado 20 puntos porcentuales.

En este aumento de la confianza de los peruanos hacia Chile convergen tres procesos que han vinculado a ambos países a fines de la década de 1990, pero sobre en la primera década del siglo XXI: las migraciones, la integración económica y la movilidad humana transfronteriza por turismo, comercio y actividades laborales

Migraciones

La migración de miles de peruanos hacia Chile, y en específico hacia Santiago por su magnitud, resulta ser un fenómeno reciente. Es verdad que siempre ha existido migración en ambas direcciones pero nunca antes ha involucrado a tantas personas, y sobre todo de Perú hacia Chile. La sociedad chilena en los años noventa, momentos previos al inicio de la migración peruana reciente, se caracterizaba por ser una población inmigrante internacional no muy numerosa. Según el Censo de Población y Vivienda de 1992, Chile tenía una población de 13 348 401 personas, de las cuales la migración internacional era de 114 597 individuos (0,8%). La colonia peruana de esos años era de solo 7649 individuos (el 6,6% de los inmigrantes).

Una década más tarde, el censo de 2002 muestra que la población chilena era de 15 116 435 personas. Los extranjeros ese mismo año fueron 184 464 inmigrantes (1,2%) y los peruanos residentes en Chile 37 860 personas, los cuales representaban el 20,5% del total de migrantes. En el último censo de 2012, la población total fue de 16 976 800 personas, los extranjeros 339 536 (2%), y los inmigrantes peruanos 103 624; es decir, el 30,5% de la totalidad de migrantes.

En suma, en el periodo 1992-2012, la tasa de crecimiento anual de la población chilena fue de 1,2%, de la población migrante de 5,6% y de los peruanos en Chile de 13,9%. En términos absolutos los peruanos alcanzaron a constituir una comunidad de inmigrantes de más de cien mil personas al 2012, por lo que se considera que este número es hoy superior.

Según datos del Departamento de Extranjería de Chile, utilizados por Carolina Stefoni (2001), el salto migratorio ocurrió a partir de 1998, cuando ingresaron a Chile 26 061 peruanos, mientras que el año anterior, en 1997, solo ingresaron 3709. Actualmente, el perfil de la migración peruana se caracteriza por ser primordialmente laboral, joven (concentrada entre 21 y 35 años a inicios de la década del año 2000 y luego entre 30-39 años a fines de dicha década), femenina en sus comienzos, de mayor calificación educativa que el promedio de chilenos y concentrada en el área Metropolitana de Santiago (Stefoni, 2001, 2013; Vásquez, 2013).

La migración en general es positiva para ambos países en términos de integración social y cultural, pero este no es un proceso lineal sino que combina la construcción de vínculos de índole amical, familiar y laboral con la persistencia de actos de discriminación, de reproducción de estereotipos e incluso de segregación (Stefoni, 2001, 2013). En la creación de confianza hay dos situaciones vinculadas a la migración que tienen un impacto positivo: las remesas y los hogares binacionales. Sobre el primero, según el diario *Gestión*¹, citando un estudio de Interbank, en 2013 se enviaron al Perú cerca de 204 millones de dólares desde Chile, el 26% del total de remesas que se envían desde este país. Las remesas son enviadas mayormente una vez por mes y con montos pequeños que oscilan entre US\$ 100 y US\$ 500, y tienen un rol complementario pero sustantivo al ingreso de familias de pocos recursos en Perú (Jara, 2011).

Las remesas sirven para solucionar urgencias económicas familiares o para cubrir gastos de educación, salud, u otros servicios, en suma, para mejorar las condiciones de vida de la familia nuclear o extendida del migrante. Pero también constituyen un vínculo permanente entre ambos países que pueden ir reconfigurando los imaginarios de los peruanos

¹ Véase: <http://gestion.pe/economia/peru-pais-que-capta-mayor-cantidad-remesas-que-se-envian-desde-chile-2096193>.

hacia Chile como un país que ofrece oportunidades de empleo y fuentes de ingreso complementarios para los familiares de los migrantes. Oportunidades que superan las posibles experiencias de discriminación que puede transmitir el migrante a sus familiares.

Las migraciones además han creado las condiciones para la formación de hogares binacionales en Chile, lo cual representa un factor positivo para la mayor integración social y cultural entre ambos países. Según Vásquez (2013), recogiendo datos del CASEN de 2009, existen 26 592 hogares en Chile donde hay al menos un migrante peruano. De estos, un 33% (8935) son hogares conformados en su totalidad por peruanos, lo cual podría incluso llevara pensar casos de reunificación familiar. Muchos además tienen hijos que poseen la doble nacionalidad. Por otro lado, excluyendo los casos en los cuales el migrante peruano se sume a un núcleo familiar ya conformado, existen casi 25% (6592) de hogares formados a partir de uniones binacionales (jefe/a del hogar peruano o chileno y el/la cónyuge chileno o peruano). Además, un 22% (5850) son hogares constituidos por una madre sola o una pareja de peruanos con hijos nacidos en Chile. Hay que tener en cuenta que es altamente probable que para 2015 estos números hayan aumentado.

Creemos que la migración con los vínculos sociales o laborales que se construyen en el nuevo entorno, el consiguiente envío de remesas a las familias de origen y la formación de hogares binacionales son factores que facilitan el aumento de confianza que se registra en los últimos años por parte de la opinión pública peruana en relación con Chile. Particularmente podría estar ocurriendo cierta «transitividad de los vínculos de confianza»; que los migrantes peruanos han construido con amigos y familiares chilenos, los cuales ahora se extienden a los parientes que quedaron en Perú, ayudando a cambiar percepciones o prenociones fuertemente arraigadas.

Integración económica

De otro lado consideramos que el proceso de integración económica de ambos países en las últimas décadas ha creado las condiciones para el aumento de la confianza. Este proceso es facilitado por la adscripción de estos a un mismo modelo económico neoliberal, así como por la vinculación tanto del Perú como de Chile a un mismo esquema de integración regional, como el de la Alianza del Pacífico. Como desarrollaremos, el aumento de la confianza a partir de la mayor integración e interdependencia económica se da a través del aumento sostenido del intercambio comercial y del papel de las inversiones chilenas desarrolladas en el Perú.

Este proceso se inicia en la década de 1990 con el aumento sostenido del intercambio comercial. En efecto, en 1994 las exportaciones peruanas a Chile eran de solo 86 millones de dólares, el 2004 ya habían alcanzado la suma de 662 millones, y el 2014 se estimaron en 1485 millones de dólares. En relación con las importaciones peruanas desde Chile, estas también se han incrementado de 216 millones de dólares en 1994 a 1279 millones en 2014. Hay que añadir además que desde el 2004 la balanza comercial entre ambos países es favorable al Perú (salvo el 2009).

Sin embargo, según Fairlie y Queija (2007), la estructura de este intercambio es asimétrica, ya que mientras el Perú exporta materias primas a Chile, este le exporta manufacturas al primero. Esta situación, aseguran los autores, podría generar futuras controversias. Actualizando dicho análisis al año 2014, es posible afirmar que si bien dicha relación asimétrica se mantiene, también han ocurrido cambios importantes. En el 2005 y el 2006 (últimos años analizados por Fairlie y Queija), un 81% y 78% de las exportaciones peruanas hacia Chile son materias primas respectivamente, mientras que un 14% en ambos años fue manufacturas. Una década después, en 2014, dichas cantidades han variado: un 47% de materias primas y un 33% de manufacturas.

En relación con las importaciones peruanas desde Chile, estas no han variado su composición como las exportaciones peruanas hacia este país. En efecto, en los años 2005 y 2006, las manufacturas chilenas representaban el 57% y 53% de las importaciones peruanas, respectivamente, mientras que en 2014 dicha cantidad aumentó a 63%.

De otro lado, en cuanto a las inversiones chilenas en Perú, estas han ido en aumento constante. De acuerdo con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, entre 1990 y 2013 la inversión acumulada directa chilena ascendió a 13 944 millones de dólares. Analizando por sectores, según el DIRECON, el 63,3% del total de esta inversión se encuentra en el rubro de servicios, el 22,4% en el rubro energía, el 13% en industria, el 0,8% en minería y el 0,6% en agropecuario. Asimismo, durante este mismo periodo, estas inversiones han generado en total 81 998 empleos directos (de los cuales 74 589 son del sector servicios) y 35 375 de empleos indirectos.

De estas inversiones, resaltamos aquellas empresas emblemáticas reconocidas como chilenas por la opinión pública, y que ubican en el sector servicios como las tiendas de departamento y supermercados (*retail*). Se trata de empresas como Saga (en Perú desde 1995), Ripley (desde 1997), LanPerú (desde 1999) y Cencosud (supermercados Wong y Metro), que si bien son identificadas con Chile, son parte hoy del consumo regular de muchas familias peruanas que incluso acceden al crédito para alcanzarlo. Si bien no conocemos con exactitud cuántas tarjetas de crédito provienen de estas empresas, no cabe duda de que este es un instrumento de amplia difusión para los sectores medios en ascenso. Esto genera un impacto positivo en la opinión pública pues permite un mayor consumo, pero también habría que tener en cuenta que en caso de crisis económica los altos intereses y las cobranzas coercitivas de las deudas pueden afectar el aumento de la confianza de los peruanos hacia el país vecino del sur.

En suma, una relación económica bilateral de mayor interdependencia entre ambos países y las inversiones chilenas que involucran el contacto cotidiano con clientes peruanos son procesos que se han ido gestando en los últimos años y que, sin duda, han repercutido en el aumento de la confianza de los peruanos hacia Chile.

Movilidad humana transfronteriza

Por último, consideramos la movilidad humana transfronteriza entre la zona sur del Perú y el norte de Chile como factor que también tiene un impacto positivo en el aumento de la confianza. Según Berganza y Cerna (2011) es posible identificar tres tipos de movilidad humana transfronteriza, según su temporalidad. Una de ellas es la movilidad diaria de personas que residen en ambos lados de la frontera. El movimiento desde Tacna hacia Arica está vinculado principalmente al comercio; diversos comerciantes entran a Chile por la mañana y regresan a Perú por la noche. Mientras que la movilidad de personas provenientes de Arica e incluso de Iquique hacia Tacna es muy intenso y se encuentra vinculado a compras familiares, al entretenimiento turístico y al uso de los servicios médicos y odontológicos que en Tacna son más baratos y de mejor calidad que en Chile.

Otro tipo de movilidad es la semanal, la cual es fundamentalmente de índole laboral y desde Tacna hacia Arica. En efecto, aprovechando la posibilidad de ingresar a Chile como «turistas» por siete días mostrando solo el documento nacional de identidad (DNI), gran cantidad de peruanos cruza la frontera y labora en Arica durante cinco días, para luego regresar los fines de semana hacia Tacna.

A esto se agrega el incremento sustantivo del turismo desde Chile a Perú. Es así que, según datos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR), mientras 1 349 959 turistas visitaron el Perú durante en 2004, a lo largo de 2014 dicha cantidad se incrementó a 3 214 934. De total de estos turistas, destacan como el grupo

más numeroso los de nacionalidad chilena. Así, en 2004, viajaron al Perú como turistas 306 275 chilenos (22,69% del total de turistas de dicho año); mientras que una década después, en 2014, fueron un total de 903 793 chilenos (28,11% del total de turistas de ese año). No sorprende entonces que sumando los tres puntos de ingreso al país que hay en Tacna (PCF Santa Rosa, JM Tacna Aeropuerto, PCM Ferrocarril Tacna-Arica), en 2004 el 22,8% del total de turistas que ingresaron al Perú lo hicieron por esta zona fronteriza. Diez años después, en 2014, dicho porcentaje se incrementó al 25,8%. De esta manera, Tacna se ubica como el segundo punto de ingreso más utilizados por los turistas después del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez en el Callao.

Finalmente, como último tipo de movilidad humana transfronteriza entre el sur del Perú y el norte de Chile, se encuentran las personas que migraron en un principio por motivos laborales y han logrado establecerse en Arica, Iquique, Tarapacá o Antofagasta. Sin duda este tipo de movilidad corresponde más a las migraciones que ya desarrollamos anteriormente. Sin embargo, cabe señalar que estas migraciones hacia el norte de Chile tienen características distintas a las de Santiago, pues existe en esta zona mayor porcentaje de migrantes peruanos pertenecientes a pueblos originarios o indígenas, así como también hay que tomar en cuenta los procesos históricos que enmarcan las relaciones entre el sur peruano y el norte chileno (Lube & Garcés, 2012, 2014).

En estas distintas dinámicas de movilidad humana no solo resaltamos los efectos de la movilidad transfronteriza por motivos laborales desde Tacna hacia Arica y demás ciudades del norte de Chile —acceso a mejores salarios y condiciones de vida—, sino también el turismo proveniente de la zona norte de Chile hacia Tacna y zona sur del Perú. Esta actividad económica establece relaciones entre ambos países de una manera muy particular, ya que dicha actividad no solo involucra el mero intercambio económico, sino también una oportunidad de intercambio cultural que permita cierto conocimiento sobre el «otro».

CAMBIOS EN LAS PERCEPCIONES DEL OTRO

En las últimas décadas la persistencia de la desconfianza —aunque decreciente— y el aumento lento pero sostenido de la confianza son las características más relevantes de la opinión pública peruana respecto a Chile. Sin embargo, los cambios, lentos pero medibles en el largo plazo, han permitido ampliar las posibilidades de interacción y, por tanto, el tipo de relación que pueden establecer las personas de ambos países. Y es que la heterogeneidad de relaciones permite ir más allá de las categorías dicotómicas amigo-enemigo, posibilitando en las encuestas preguntar por categorías como amigos, socios, rivales, o amenaza. Categorías que, además, presentan una suerte de gradación. «Amigos» y «socios» son categorías que suponen la existencia de cierta confianza para poder establecerse, aunque entre ellas hay matices significativos.

Caracterizar a alguien como amigo supone mucha confianza, cercanía, e involucramiento emocional y donde la traición no es esperada. Un «socio», de otro lado, requiere de un nivel de confianza aceptable, no necesariamente un involucramiento cercano pero sí uno de índole instrumental que vela por los beneficios materiales o simbólicos que se puede obtener de dicha relación. Por otro lado, las categorías «rival» y «amenaza» implican niveles distintos de desconfianza. La rivalidad supone la existencia de cierta igualdad de condiciones en las disputa de espacios de actividad y prestigio, mientras la «amenaza» es la condición de antagonismo previo a la confrontación. Sin duda, considerar a alguien una amenaza es una forma de reducir la complejidad u heterogeneidad de las relaciones a una simple de desconfianza extrema ante cada acción realizada por el otro.

Precisamente, estas categorías están presentes en algunas preguntas de las encuestas Perú, las Américas y el Mundo del año 2008 (antes del fallo de la Corte de La Haya) y del año 2014 (posterior al fallo de la Corte de La Haya) y permiten un análisis más fino a los cambios en

la opinión pública. Ambas son encuestas sobre política internacional y forman parte de una investigación comparativa entre varios países latinoamericanos, incluidos Perú y Chile, bajo el liderazgo de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Los cuadros 3 y 4 recogen parte de los hallazgos de estas encuestas, los cuales analizaremos en función a los procesos reseñados anteriormente.

El cuadro 3 muestra que en el año 2008 la sumatoria de las categorías de «amigo» y «socio», que suponen cierto nivel de confianza, alcanza el 33%, mientras las categorías «rival» y «amenaza», que implican niveles de desconfianza, constituyen el 64% de las respuestas. Lo interesante aquí es que dentro de esta serie predomina la categoría de «rival» en todos los grupos de edad, sobre todo entre los más jóvenes (18-25 años) y los de educación secundaria y superior, lo cual revela una percepción del otro como un actor al que se le puede y debe ganar en diferentes campos de competencia. La rivalidad está vinculada a la tensión, competencia y disputa y, por lo general, también a poca confianza, pero no es una categoría antagonista extrema.

La encuesta de 2008 además identifica la existencia de un núcleo duro de ciudadanos que considera a Chile como «amenaza» (20%) y, por ende, desconfían de cualquier acercamiento. Este grupo está presente en todos los grupos de edad, con ligera tendencia al alza en las edades mayores. Por nivel educativo, «amenaza» está presente en todos los niveles, pero ligeramente mayor en quienes tienen educación primaria. En suma, la desconfianza que se concentra en los grupos de mayor edad y menor nivel educativo se mantiene, pero con menores magnitudes que las encuestas previas del Latinobarómetro.

Cuadro 3. Tipo de relación con Chile, según grupos de edad y nivel educativo (2008)

	Total	18-25 años	26-40 años	41-60 años	61 a más años	Primaria	Secundaria	Superior
Amigos	17%	12%	16%	19%	32%	27%	17%	15%
Socios	16%	18%	19%	13%	13%	6%	16%	19%
Rivales	44%	52%	44%	43%	25%	31%	45%	47%
Amenaza	20%	17%	20%	21%	25%	25%	20%	19%
NS/NO	3%	1%	1%	4%	5%	11%	2%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Perú, las Américas y el Mundo (2008).

Cuadro 4. Tipo de relación con Chile, según grupos de edad y nivel educativo (2014)

	Total	18-25 años	26-40 años	41-60 años	61 a más años	Primaria	Secundaria	Superior
Amigos	20%	20%	18%	20%	26%	18%	21%	18%
Socios	19%	22%	17%	19%	21%	20%	16%	22%
Rivales	38%	34%	43%	37%	30%	35%	38%	39%
Amenaza	19%	18%	18%	20%	17%	18%	19%	20%
NS/NO	4%	6%	4%	4%	6%	9%	6%	1%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Perú, las Américas y el Mundo (2014).

Con respecto a las categorías que involucran niveles de confianza como el de «amigo» y «socio» en 2008, vemos que el primero se encuentra concentrado en el grupo de mayor edad (61 y más años) y en los que tienen educación primaria, mientras que el segundo se aglutina en los dos grupos de edad más jóvenes (18-25 y 26-40 años) y en los de mayor educación. Esta diferencia se puede deber a que son precisamente los grupos jóvenes y los de mayor educación quienes se benefician en mayor medida de los procesos de integración económica —por su inserción

al mercado laboral— y los procesos migratorios —recordar que la migración peruana hacia Chile se caracteriza por ser juvenil y de una mayor calificación educativa al promedio de chilenos—.

Es posible además que debido a esto también sean estos mismos grupos, los más jóvenes y los de mayor educación, quienes aglutinen la categoría «rival», ya que, como hemos reseñado, estos procesos también pueden generar paralelamente tensiones o disputas: las migraciones con las experiencias de discriminación, conflictos laborales o familiares, mientras que en el caso de la integración económica, problemas con deudas económicas o sentimiento de competencia ante las cada vez mayores inversiones chilenas.

De otro lado, el cuadro 4 muestra que el año 2014, luego de haberse conocido el fallo de la Corte de La Haya, percibido en ambos países como favorable al Perú, las categorías de confianza («amigo» + «socio») continúan en ascenso en casi todos los grupos de edad, alcanzando esta vez el 39% como promedio general. Ese mismo año, además, la categoría «rival» se ha reducido ligeramente al 38%, manteniéndose el mismo núcleo duro de desconfianza en 19%, que supone calificar al otro como «amenaza». Los datos por grupos de edad revelan cambios interesantes sobre todo en el grupo de 18-25 años, donde aumenta la categoría «amigo», que pasa de 12% a 20%, y desciende la percepción de Chile como «rival» de 44 a 38%. Por nivel educativo, en los sectores de nivel superior la categoría «rival» disminuye de 47 a 39%, aumentando a su vez tanto en «amigo» como en «socio».

En términos generales han disminuido las grandes diferencias que existían en las primeras encuestas (cuadro 3) entre los grupos de menor edad con los de mayor edad, y entre los grupos de menor nivel educativo con los de mayor educación. Si bien estas diferencias se mantuvieron en cierta medida hasta el año 2008, para 2014 las opiniones parecen ser más semejantes. Viéndolo en perspectiva histórica, en los últimos veinte años la confianza y desconfianza de los peruanos hacia Chile ha tendido a la homogeneización en los diferentes grupos de edad y nivel educativo.

Creemos que todavía es muy pronto para saber si la sentencia de la Corte de la Haya y su rápido cumplimiento por ambos países ha tenido un impacto significativo en los cambios de la opinión pública peruana. Los cambios probablemente serán lentos pero la dirección hacia la distensión y el entendimiento parecen definidos, debido a la confluencia de distintos procesos —integración económica, migración, movilidad humana transfronteriza, entre otros— que disminuyen el antagonismo de raigambre histórico, claro siempre y cuando no ocurra nada imprevisto de efecto telúrico que reviva la desconfianza y el antagonismo.

PALABRAS FINALES

Las relaciones entre Perú y Chile luego de la sentencia de la Corte de la Haya deberían de ingresar a un nuevo periodo histórico de distensión, colaboración y buena vecindad. Hoy ambos países enfrentan desafíos comunes generados por compartir un mismo modelo económico, que si bien ha generado crecimiento, al mismo tiempo ha agudizado la desigualdad, empobrecido el acceso y la calidad de los servicios públicos a sus ciudadanos, y generado nuevos problemas de contaminación ambiental, seguridad ciudadana, entre otros. No hay duda de que juntos ambos países pueden enfrentar mejor estos desafíos, pero para ello sus élites necesitan conocer y trabajar la opinión de los ciudadanos.

De allí la importancia de poner atención a la opinión pública de cada país, en especial las opiniones y percepciones de un país respecto de otro; en el caso de la opinión pública peruana respecto de Chile entre 1995 y 2014. Tal y como hemos demostrado, en este periodo, la desconfianza peruana hacia Chile es bastante extendida y profundamente enraizada aunque, en los últimos años, hay una tendencia decreciente pero sin dejar de ser mayoritaria, incluso después de haberse hecha pública la sentencia definitiva de la Corte Internacional de la Haya. Sin embargo, esto viene acompañado del lento pero sostenido crecimiento de la confianza conforme las relaciones se diversifican, yendo más allá de las

dicotomías como confianza/desconfianza o amigo/amenaza. Por los procesos económicos y sociales habidos en los últimos años, las relaciones son más heterogéneas y se expresan en categorías como «socio», «cliente», «rival», «amenaza», «pariente» y «amigo».

La desconfianza peruana tiene raíces históricas que se revitaliza en distintos momentos de disputa, controversia o desacuerdo ocurridos en las últimas décadas entre ambos países. De esa manera, estos hechos más contemporáneos son «leídos» con las ideas de la memoria histórica de la Guerra del Pacífico que se difunden a través de la educación, de las familias y los medios de comunicación.

La confianza creciente, de otro lado, se construye en la diversidad de relaciones que producen la integración económica, las migraciones y la movilidad humana transfronteriza. En este sentido, se basa en procesos sociales de mucho dinamismo y materialidad, difíciles de detener, pero que hay que cuidar sabiendo que los cambios en la opinión pública internacional son medibles solo como tendencia de mediana y larga duración.

ANEXO METODOLÓGICO

Para mostrar los cambios de los niveles de confianza y desconfianza de la opinión pública peruana respecto a Chile hemos tenido que equiparar las respuestas a las preguntas escogidas en cada encuesta. A continuación, detallaremos cómo hemos procedido en el caso del cuadro 1.

En primer lugar, se decidió utilizar las encuestas de Latinobarómetro de 1995, 1996 y 1997 como una especie de línea de base, porque son las de más larga data y porque además se pregunta directamente por el nivel de confianza: «¿Los chilenos le inspiran mucha confianza, algo de confianza, poca confianza o ninguna confianza?». Las opciones que tuvieron los encuestados para responder dicha pregunta fueron cuatro: «Mucha confianza», «Algo de confianza», «Poca confianza» y «Ninguna confianza». Para polarizar las respuestas y encontrar contrastes, optamos

por juntar las dos primeras bajo el rótulo de «confianza» y las dos últimas como «desconfianza». Es a partir de estos dos rótulos antagónicos que decidimos estructurar el resto de resultados de las encuestas escogidas. El resto de encuestas del Latinobarómetro no contenía otras preguntas sobre el nivel de confianza y desconfianza de los peruanos hacia Chile, por lo que se decidió descartarlas.

En segundo lugar, la siguiente encuesta de más larga data que se usó es la de El Perú, las Américas y el mundo de 2008. Si bien esta encuesta no pregunta directamente por el nivel de confianza y desconfianza como en el Latinobarómetro, la pregunta «¿Cómo describiría la relación del Perú con Chile: es de amigos, socios, rivales o una amenaza?» nos abre la posibilidad de equipararla según los términos de «confianza» y «desconfianza». De esa manera, al igual que en la encuesta anterior, agrupamos las cuatro opciones según los rótulos utilizados. Así, como consideramos que optar por las opciones de «amigo» y «socio» involucra cierto nivel de confianza hacia el país vecino, agregamos los resultados de estas respuestas bajo la etiqueta de «confianza». Mientras que, por otro lado, consideramos la selección de las dos opciones restantes («rival» y «amenaza») como símbolo de cierto nivel de desconfianza hacia Chile, por lo que también las agrupamos como «desconfianza». Cabe señalar que esta misma forma de proceder se realizó para la encuesta de 2014.

En tercer lugar, se empleó la encuesta realizada en 2010 de manera conjunta por la PUCP y la UDP. La pregunta utilizada es: «En caso el Tribunal de La Haya favorezca la posición de su país, ¿cuál cree usted que será la reacción del gobierno vecino?». Las opciones de respuestas fueron cuatro: «Acatará el fallo o acatará aunque expresando disconformidad», «No acatará el fallo», «No acatará el fallo y romperá relaciones diplomáticas» e «Iniciará un conflicto armado». Dado que hacemos uso de los términos de «confianza» y «desconfianza», la primera opción la equiparamos con el nivel de confianza que tendrían los peruanos hacia Chile en un contexto previo al fallo de La Haya. Mientras que respecto a las tres opciones restantes, al tener en común el no cumplimiento

del fallo, se optó por relacionarlas con la desconfianza hacia el país vecino, sumando sus resultados bajo un mismo porcentaje.

En cuarto y último lugar, usamos la encuesta posfallo de La Haya de Datum Perú y Novomerc-Chile realizada en 2014. La pregunta utilizada es «¿Chile cumplirá o no cumplirá con el fallo otorgado por la Corte Internacional de La Haya respecto de la delimitación de los límites marítimos con el Perú?». Dicha pregunta ostenta dos opciones de respuesta: «Sí cumplirá» y «No cumplirá», las cuales consideramos bajo los términos de «confianza» y «desconfianza», respectivamente. Hacemos esta similitud porque opinamos que la percepción de que Chile cumpla o no cumpla con el fallo involucra determinado nivel de confianza hacia dicho país.

Para lograr comparaciones a través de estas dos últimas décadas se decidió utilizar, por temas metodológicos y de accesibilidad, tres encuestas: 1) Latinobarómetro 1995-1996-1997 usadas en un promedio general, 2) Perú, Las Américas y el Mundo de 2008 (pre fallo oficial de La Haya) y 3) Perú, las Américas y el Mundo de 2014 (posfallo oficial de La Haya). Las encuestas del Latinobarómetro 1995-1996-1997 y Perú, las Américas y el Mundo de 2008 son encuestas nacional-urbanas, mientras que la de 2014 es nacional-urbana-rural. Para poder establecer comparaciones en esta última encuesta solo hemos considerado los casos de zonas urbanas. Asimismo, cuando analizamos los resultados por nivel educativo, se ha optado por descartar a las personas que no tienen educación formal, debido a que son muy pocos casos de la muestra y pueden ofrecer una perspectiva alterada de la situación.

Para poder comparar las preguntas entre las encuestas de 2008 y 2014 con las del Latinobarómetro, y a su vez encontrar aquel grupo social que ostenta mayor desconfianza, hemos optado por no agrupar las respuestas en dos polos opuestos, tal y como lo hicimos para el cuadro 1. Esto debido a que nos interesa encontrar los matices y así comparar los posibles cambios existentes entre las personas que «más» desconfían en Chile. Es decir, para los porcentajes promediados de las encuestas

del Latinobarómetro nos concentraremos en aquellas personas que respondieron que no tienen «Ninguna confianza» en Chile (cuadro 2), mientras que para las encuestas de Perú, Las Américas y el Mundo de 2008 (cuadro 3) y 2014 (cuadro 4) nos enfocaremos en los que consideran a Chile como una «Amenaza».

Si bien sabemos que son preguntas y opciones de respuesta distintas, consideramos que la opción de «Amenaza» sí puede equipararse a «Ninguna confianza» por el hecho de que ambas implican, siguiendo lo expuesto sobre Luhmann (1996), inseguridad sobre las acciones dirigidas a futuro; es decir, no estar seguro sobre cómo actuará el otro. Por otro lado, consideramos que «Amigo» es equivalente a «Mucha confianza», ya que es una relación que permite la reducción de la complejidad, permitiendo seguridad en las acciones a emprender en relación al otro.

En el intermedio quedan los términos «Socio» y «Rival». Debido a que, como hemos desarrollado, estos términos permiten entender diversos grados de confianza y de heterogeneidad en el tipo de relación establecido, asociamos la primera a «Algo de confianza», mientras que la segunda a «Poca confianza».

BIBLIOGRAFÍA

- Berganza, Isabel & Mauricio Cerna (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Fairlie, Alan & Sandra Queija (2007). *Relaciones económicas Perú-Chile: ¿Integración o conflicto?* Lima: CISEPA PUCP.
- Fuentes, Claudio & Berta Teitelboim (2011). Chile-Perú: determinantes de una confianza histórica En De Cea, Maite (coordinadora), *Chile 2010. Percepciones y actitudes sociales. Informe de la sexta encuesta nacional UDP*, pp. 27-42. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Garcés, Alejandro & Menara Guizardi (2012). Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: apuntes preliminares para la investigación *Revista Estudios Atacameños*, 44, 5-34.

- Garcés, Alejandro & Menara Guizardi (2014). Estudios de caso de la migración peruana “en Chile”: un análisis crítico de las distorsiones de representación y representatividad en los recortes espaciales. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 223-240.
- Jara, Daniela (2011). El mercado de remesas en Chile: particularidades de la inmigración peruana residente en el país y su relación con la industria de transferencias internacionales. Tesis para optar el título de Ingeniero Comercial, mención Economía: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios.
- Lube Guizardi, M. & A. Garcés (2012). Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: Apuntes preliminares para la investigación. *Estudios atacameños*, 44, 5-34.
- Lube Guizardi, M. & A. Garcés (2014). Estudios de caso de la migración peruana en Chile: un análisis crítico de las distorsiones de representación y representatividad en los recortes espaciales. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 223-240.
- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Mc Evoy, Carmen (2011). *Guerreros civilizadores: política, sociedad y cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico*. Segunda Edición. Lima: Centros de Estudios Bicentenario.
- Milet, Paz (2004). Chile-Perú: las dos caras de un espejo. *Revista de Ciencia Política*, XXIV(2), pp. 228-235.
- Milet, Paz (2005). Chile-Perú: las raíces de una difícil relación. *Revista de Estudios Internacionales*, 38(150), 59-73.
- Parodi, Daniel (2010). *Lo que dicen de nosotros: la Guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos*. Lima: Fondo Editorial UPC.
- Stefoni, Carolina (2001). *Inmigración en Chile. Nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Stefoni, Carolina (2013). Transformaciones sociales a partir de los nuevos procesos migratorios. Generación de diálogo Chile-Perú/Perú-Chile, documento 4. Aspectos migratorios. Lima-Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Estudios Internacionales (PUCP) y Universidad de Chile, pp. 11-28.

- Vásquez, Tania (2013). Arreglos residenciales y demografía de los hogares de los migrantes peruanos en Chile, usando CASEN 2009. GENERACIÓN DE DIÁLOGO CHILE-PERÚ/PERÚ-CHILE, Documento 4. Aspectos migratorios. Lima-Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Estudios Internacionales (PUCP) y Universidad de Chile, pp. 29-56.
- Vásquez, Tania (2014). La migración peruana a Chile: el crecimiento de la comunidad binacional peruano-chilena. *Revista Argumentos*, 8(1), 30-37. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-migracion-peruana-a-chile-el-crecimiento-de-la-comunidad-binacional-peruano-chilena/>

ENCUESTAS

- Latinobarómetro 1995 - 2011 (s/f). Análisis online. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (s/f). El Perú, las Américas y el mundo 2008, 2010 y 2014. Disponibles en: <http://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/datos/>
- Instituto de Opinión Pública de la PUCP & Universidad Diego Portales (2010). Perú y Chile: diferencias y coincidencias. Disponible en: <http://e.peru21.pe/102/doc/0/0/2/4/1/241385.pdf>.
- GFK Perú & GFK Chile (2012). El fallo de La Haya. Visión peruana y chilena respecto al problema de límites marítimos. Disponible en: <http://gfk.pe/wp-content/uploads/2012/12/Gfk-Fallo-de-La-Haya-Peru-Chile-VF.pdf>.
- Datum Internacional (Perú) & Novomerc-Chile (2014). Estudio de Opinión Pública: Impacto de fallo de la Corte de La Haya en Perú y Chile. Disponible en: <http://cde.gestion2.e3.pe/doc/0/0/0/3/7/37622.pdf>.

EL DIFERENDO MARÍTIMO Y LA ESTRATEGIA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Oscar Vidarte A.¹

INTRODUCCIÓN

Desde la presentación de la demanda en enero de 2008 hasta el fallo en enero de 2014, el diferendo marítimo entre Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya no solo vio pasar, tratándose de nuestro país, dos gobiernos y tres cancilleres distintos, sino además estuvo determinado por dos etapas procesales claramente diferenciadas. Una primera fase escrita de carácter confidencial, marcada por la presentación de los documentos que contenían la argumentación jurídica y los medios probatorios de cada una de las partes; y una segunda fase llevada a cabo a partir de diciembre de 2012, la misma que se caracterizó por la presentación oral de las respectivas argumentaciones, así como por el fin de la reserva que permitió hacer públicos los documentos presentados en los años anteriores.

¹ El autor agradece la valiosa colaboración de Gabriel Ramos Timaná, estudiante de la carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la elaboración del presente artículo.

Siendo un proceso ante un organismo jurisdiccional de carácter internacional, la exitosa estrategia jurídica peruana ha sido el aspecto que más se ha resaltado. Precisamente, esta permitió, en favor de los intereses del país, cambiar el *statu quo* de la zona marítima en cuestión. Sin embargo, un aspecto poco considerado ha sido la estrategia político-diplomática que el Perú implementó en el transcurso de la causa.

Sin dejar de resaltar todo lo realizado por administraciones anteriores al segundo gobierno del presidente Alan García, fundamental para poder llevar a Chile ante La Haya, entre el 2008 y el 2014 se puede identificar una estrategia político-diplomática compleja con objetivos claramente definidos, que tuvo en cuenta los distintos momentos del proceso, incluyendo las particularidades de los dos gobiernos implicados.

De esta forma, en un primer momento, pensando en Chile, la llamada política de las «cuerdas separadas» fue fundamental, para luego dejar de ser una prioridad frente a lo que se conoció al inicio del gobierno del presidente Humala, como «tratamiento integral de la relación». Teniendo en cuenta la presencia de terceros interesados, este proceso también implicó un mayor acercamiento a países como Ecuador y Bolivia, los cuales podían llegar a tener algún papel en este tema. Asimismo, considerando la importancia del ámbito multilateral en un escenario posfallo, la diplomacia peruana tuvo un accionar que debe resaltarse, de ahí que el trabajo llevado a cabo en la Alianza del Pacífico y la Unión de Naciones Suramericanas puede servir como ejemplo en ese sentido. Finalmente, en el plano interno resultó de gran relevancia implementar una política de cohesión nacional frente a esta problemática, central para la consolidación de una política exterior que se encontraba defendiendo temas de la mayor trascendencia relativos a la soberanía del país.

LAS CUERDAS SEPARADAS

De acuerdo a lo señalado por Rodríguez Elizondo, las «cuerdas separadas» fueron planteadas inicialmente por el presidente Alejandro Toledo, en una visita de Estado a Chile en agosto de 2002, al evocar la controversia marítima y expresar que «esta problemática jurídica no debía contaminar el resto de la agenda bilateral» (Rodríguez Elizondo, 2012, p. 2). Este interés mostrado por el Perú, lo reafirma el excanciller Manuel Rodríguez Cuadros en un comunicado conjunto de los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países el 4 de noviembre de 2004, al destacar que el tema de la delimitación marítima «es una cuestión de naturaleza jurídica y que constituye estrictamente un asunto bilateral que no debe interferir en el desarrollo positivo de la relación entre Perú y Chile».

Sin embargo, tal y como señala el excanciller José Antonio García Belaunde, la política de las «cuerdas separadas», propiamente dicha, fue una propuesta del presidente Alan García al inicio de su gobierno, articulándose a partir de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia. Más allá del origen exacto de esta política, lo cierto es que las «cuerdas separadas» fueron una creación peruana que permitió, en palabras de García Belaunde, «encapsular el tema marítimo y permitir que fluyese la relación que tenía que ver con las inversiones, con el comercio, con los peruanos que vivían en Chile, [y] con los chilenos que cruzaban la frontera todos los días».

A pesar del malestar generado en Chile producto de la presentación de la demanda el año 2008, al punto que la presidenta Michelle Bachelet llegó a considerar este hecho como un gesto inamistoso —precisión incorrecta de acuerdo al derecho internacional, el cual considera a la jurisdicción a nivel internacional como uno de los mecanismos de solución pacífica de controversias entre los Estados—, las «cuerdas separadas» lograron prevalecer, superando este difícil momento.

Así, la política de las «cuerdas separadas» no solo fue una fórmula inteligente que buscaba mantener la conflictividad en el ámbito jurídico, reduciendo los efectos colaterales (Rodríguez Elizondo, 2009a, p. 10), más aún cuando una decisión como demandar a un país vecino ante La Haya tiene un costo que se debe asumir; sino también fue, en palabras del excanciller Allan Wagner, una política sincera y constructiva, ya que caso contrario, la controversia pudiera haberse convertido en un aspecto perturbador de la relación. La imposibilidad de arreglar nuestras diferencias por la vía negociada llevó a proponer una fórmula que acompañase al proceso judicial iniciado.

Justamente, la firma del Acta de Ejecución del artículo 5 del Tratado de 1929, en 1999, va a concluir con los temas pendientes de la Guerra del Pacífico, haciendo de la agenda bilateral más compleja. Perú y Chile ya no solo tienen como prioridades aspectos conflictivos —siendo el diferendo marítimo el tema central, existieron otros de gran relevancia como la venta de armas por parte de Chile al Ecuador en pleno conflicto del Cenepa, hasta casos de espionaje— sino también una extensa agenda cooperativa, que va a permitir comprender la importancia para nuestro país por no ver perjudicadas las redes de interdependencia económica que se han estado construyendo desde la década de 1990 y que resultan fundamentales para el desarrollo de nuestro país, más aun con el ascenso al poder en Chile del presidente Sebastián Piñera.

Cabe señalar que, durante el gobierno de Bachelet se intentó construir otro término, el de la «relación inteligente» (Cabrera, 2011, p. 103). En mayo de 2008, durante la Cumbre ALC-UE realizada en nuestra capital, la presidenta Bachelet utilizó dicha expresión haciendo énfasis en la existencia de una agenda positiva de inversiones y proyectos, en el papel de las empresas chilenas en el Perú y en el crecimiento de la economía peruana (Notimex, 2008a). Días después, el término volvió a ser utilizado en el mensaje presidencial que Bachelet realizó el 21 de mayo al referirse a la relación con el Perú. Según García Belaunde, esto no pasaba de ser «un juego de palabras», que buscaba

reducir la política de las «cuerdas separadas» al ámbito económico, pero ciertamente, esta fue mucho más allá que lo meramente económico, incluyendo las relaciones políticas, diplomáticas, sociales y culturales.

Así, aunque las «cuerdas separadas» fueron de gran importancia, también existieron momentos difíciles que hicieron que esta política pasara a un segundo plano. Mientras estuvo Alejandro Foxley como ministro de Relaciones Exteriores en Chile, las «cuerdas separadas» marcharon muy bien, pero la llegada a la cancillería chilena de Mariano Fernández en marzo de 2009 no fue de gran ayuda. García Belaunde considera que se dio un quiebre que hizo muy difícil mantener una relación fluida. Considerando que 2009 fue un año electoral en Chile, Fernández, por su cercanía a la campaña de Eduardo Frei, habría utilizado el tema del Perú para dichos fines.

Si bien con el nuevo gobierno chileno —desde marzo de 2010— se regresó a la política de las «cuerdas separadas», en el vecino país no existió un consenso frente a este tema; de ahí que a Alberto Van Klaveren, agente chileno ante La Haya para el diferendo marítimo, no le habría gustado el descongelamiento que se empezó a dar entre Perú y Chile. La preocupación radicaba en que «si Chile no se mostraba incómodo con la demanda, los jueces podrían pensar que darle la razón a Perú no provocaría consecuencias tan graves» (Riepl & Sifuentes, 2014, p. 51). No obstante, pensar en un distanciamiento no era la opción de los sectores empresariales (menos de un presidente como Piñera vinculado al mundo de los negocios), quienes promovían una mejor relación bilateral sobre la base de sus propios intereses (Rodríguez Elizondo, 2009b, p. 170). Una semana después de presentada la demanda por parte del Perú, el gerente general de la Cámara Chileno Peruana de Comercio, Raúl García Belgrano, pidió separar el tema comercial entre ambos países del problema limítrofe planteado por Perú ante La Haya; es más, señaló que «se trata de un tema judicial que debe resolverse en las instancias correspondientes, por lo que no debe afectar el intercambio comercial entre ambas naciones» (Notimex, 2008b).

Este tipo de comentarios han sido recurrentes tanto en el empresariado chileno como peruano. En esta misma línea Alan Kessel, entonces presidente de PERUCÁMARAS, señaló que «los temas jurídicos no se pelean entre empresarios ni entre consumidores ni inversores» (Rodríguez Elizondo, 2009b, p. 209).

Si tenemos en cuenta el avance en materia de comercio e inversiones dado a nivel bilateral en dichos años entre Perú y Chile, la política de las «cuerdas separadas» fue un éxito. Por un lado, 2008 y 2009 fueron los años de mayor inversión extranjera directa por parte de Chile en el Perú en una década (2004-2014) (MINCETUR, 2014); mientras que en términos comerciales, si bien se da una reducción considerable de nuestras exportaciones, pasando de 1687 millones a 731 millones de dólares (básicamente producto de un muy mal año para la economía mundial), estas se recuperan en 2010 (1373 millones de dólares), llegando en 2011 a superar las cifras de 2008 con 1947 millones de dólares (MINCETUR, 2013).

Ciertamente, hablar de un encapsulamiento del tema jurídico, de acuerdo a Rodríguez Cuadros, puede resultar intrascendente dado que una vez presentada la demanda, jurídicamente dicho tema se encontraba encapsulado en el ámbito jurisdiccional de la Corte Internacional de Justicia (Caretas, 2010). Además, tal y como lo ha señalado el ex Canciller Rafael Roncagliolo, las «cuerdas separadas» no parece el nombre más feliz en tanto una relación entre Estados «es un complejo de relaciones, en la que lo que uno hace es darle mayor o menor importancia a cada aspecto, y sacrificar o no sacrificar determinados aspectos». A pesar de lo mencionado, no cabe duda que en la práctica las «cuerdas separadas» han funcionado, sirviendo a los intereses del Perú.

Con la llegada al poder del presidente Ollanta Humala y de Rafael Roncagliolo como nuevo ministro de Relaciones Exteriores, y ante la cercanía del inicio de la fase oral del proceso, así como de la sentencia, se decidió preparar el ambiente propicio para ambos escenarios. Conscientes de las diferencias históricas y lo sensible que significan los

temas relativos a la soberanía entre nuestros países, era necesario llevar a cabo algunas modificaciones a la estrategia implementada hasta ese momento.

LA RELACIÓN INTEGRAL

Partiendo por reconocer que la política de las «cuerdas separadas» permitió que el proceso ante La Haya no entorpeciera la relación de creciente interdependencia entre Perú y Chile, era innegable que el diferendo marítimo podía ejercer una importante influencia sobre otras áreas (Deustua, 2014, p. 112). No es casualidad que, en el pasado reciente, eventos de importancia en materia de seguridad entre nuestros países hayan afectado temas que son parte de la agenda cooperativa a nivel bilateral. Así, el año 2005, al conocer el gobierno peruano la venta de armas por parte de Chile a Ecuador (más aun tratándose de un garante del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942), se decidió congelar los acuerdos de cooperación entre ambas Fuerzas Armadas, incluyendo las reuniones del 2+2 creadas para estos fines; igualmente, la promulgación de la Ley de Líneas de Base por el Perú el mismo año, fundamental para establecer el área de dominio marítimo del país, llevó al gobierno chileno a suspender el proceso encaminado a concretar un Tratado de Libre Comercio con el Perú. Así, era altamente probable que la resolución de una diferencia sobre soberanía marítima pueda generar una serie de consecuencias negativas sobre toda la relación.

En un nuevo escenario que estará determinado por el inicio de la fase oral y la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, probablemente las «cuerdas separadas» resultaban insuficientes. Separar la economía de los intereses territoriales fue muy útil, pero pareció ser un recurso transitorio, insostenible en el tiempo (Guerra, 2014, p. 128). De ahí que, ya electo, Humala haya intentado cambiar el énfasis de la relación, prefiriendo hablar de una relación integral o «tratamiento integral de la relación» (RREE, 2013b, pp. 26-27), pensando en el pos-La Haya.

Por un lado, como lo señala Allan Wagner, era fundamental generar confianza entre Perú y Chile de cara al cumplimiento del fallo. De esta forma, se llevó a cabo un arduo trabajo para buscar espacios de diálogo que generen confianza, en el sector público o desde la sociedad civil, sean estos empresarios o intelectuales. Crear un ambiente positivo pensando en el momento del fallo significó no solo conversar sobre todos aquellos temas de la agenda bilateral donde podamos tener intereses comunes —sobre todo en los ámbitos económico, comercial y social—, sino también generar compromisos al más alto nivel en Perú y Chile de cumplimiento del fallo. Por tal motivo, desde el año 2011 hasta antes de la sentencia, se van a dar diferentes encuentros entre los ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y los presidentes, sea en Perú, Chile o foros internacionales, tal y como sucedió entre Humala y Piñera en setiembre de 2013 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que van a ser utilizados para reafirmar el compromiso de ambos países con el futuro fallo de la Corte Internacional de Justicia.

Por otro lado, esta propuesta integral, según Roncagliolo, también consistió en la construcción de una agenda bilateral que de alguna manera aumente los costos para Chile, si es que llegado el momento, decidía desconocer la sentencia; obviamente pensándola en términos favorables para el Perú. En otras palabras, a mayor interdependencia se reduce la posibilidad de conflicto entre dos países, en tanto los costos que significa romper la relación son muy altos para ambos; de esta forma, profundizando la interdependencia, es decir, desarrollando temas de interés común —lo que podría llamarse la «agenda a futuro»—, se pueden crear los desincentivos necesarios para desconocer una sentencia de un órgano jurisdiccional de carácter internacional, evitando perder todos los beneficios generados a partir del trabajo realizado por los dos países. En tal sentido, aunque los intereses económicos comunes son los que predominaron, por lo menos en la parte inicial de la relación posterior a la demanda (Bitar, 2011, p. 91), después de 2011 se trabajaron temas relativos al desarrollo social en la zona de frontera, integración

fronteriza, promoción del turismo (Basombrío, 2012, pp. 19-20), así como asuntos más sensibles como la integración energética (García, 2011, p. 105), entre otros de relevancia.

Ciertamente en Torre Tagle existieron amplias seguridades acerca del cumplimiento de Chile del futuro fallo. García Belaunde llegó a declarar en 2011 que las «cuerdas separadas» ya no tenían la relevancia de antes, en tanto ambos países iban a aceptar lo que acate La Haya (EFE, 2011). Esto quedaba sustentado en el hecho que el gobierno chileno no alegó ninguna excepción preliminar, sus representantes actuaron de manera constructiva en términos de lo que significa el proceso, además de darse espacios de coordinación significativos entre ambas delegaciones. Sin embargo, a pesar de lo señalado, tampoco parece insensato intentar que las condiciones sean propicias, en todos los sentidos, para favorecer un cumplimiento rápido y diligente del fallo de La Haya. Las encuestas de opinión pública mostraban un alto nivel de escepticismo en la población peruana a que el gobierno chileno vaya a aceptar un fallo desfavorable: en noviembre de 2012, 71% de los encuestados tenía esta percepción, mientras que en junio de 2013, siete meses antes de emitirse la sentencia, este porcentaje aumentó a 74% (GFK, 2013, p. 7). Así, a pesar de la no existencia de dudas acerca del futuro cumplimiento del fallo por parte de Chile, en algunos sectores de la diplomacia peruana no resultaba equivocado ni irresponsable, de darse el caso, ir convenciendo a Chile de la importancia de este cumplimiento.

ECUADOR Y BOLIVIA

Al inicio del proceso ante La Haya, en términos geopolíticos a nivel regional, la histórica cercanía de Chile a Ecuador y el distanciamiento de nuestro país con Bolivia significaban cierto balance desfavorable para el Perú (Rodríguez Elizondo, 2009b, p. 243); sin embargo, una activa política exterior con estos dos vecinos lograron que un escenario difícil se convierta en uno favorable para el logro de nuestros intereses.

Si bien luego de la Paz de Brasilia (1998) se inició una etapa marcada por un importante acercamiento entre Perú y Ecuador, tratándose de una problemática que podía cuestionar los límites marítimos entre ambos países, siempre existió el riesgo de que Ecuador se hiciera parte del proceso en favor de la tesis chilena. Así, se volvió un imperativo trabajar cuidadosamente la relación con Ecuador.

En palabras de García Belaunde, había que liquidar los temas pendientes del Acta de Brasilia —Tiwinza, los pasos fronterizos, los centros de navegación—, lo cual posibilitó el surgimiento de los gabinetes binacionales el año 2007. Precisamente, este mecanismo de cooperación bilateral, que nace con el objetivo de dar pleno cumplimiento a los acuerdos de 1998, profundizando la relación a partir de cinco ejes temáticos —seguridad y defensa; social; infraestructura y conectividad; productivo, comercial, de inversiones y turismo; y, ambiental, energético y minero—, genera un espacio de diálogo al más alto nivel.

Para ese entonces ya se conocían las presiones de Chile para que Ecuador vaya a La Haya y afirme que la Declaración de Santiago constituía un acuerdo de límites. No es casualidad que en mayo de 2009, el gobierno de Ecuador haya expresado su disposición de ir a La Haya para ratificar una posición coincidente con la chilena sobre la vigencia de los convenios históricos que establecieron los límites marítimos entre Perú y Chile (EFE, 2009a); aunque solo un mes después, su embajador en Lima declaró que su país se consideraba neutral en la controversia entre Perú y Chile (EFE, 2009b). Estas declaraciones que podían parecer contradictorias, las cuales van a repetirse en los meses siguientes, confirman el interés del gobierno ecuatoriano por sacar el mejor provecho de la situación, acercándose tanto a la posición chilena como a la peruana.

La publicación de su Carta Náutica, a mediados de 2010, significó una jugada muy arriesgada por parte del Ecuador que fue aprovechada por el Perú. Nuestro país no iba a reconocer un documento que establecía los límites marítimos del Ecuador haciendo mención a la Declaración de Santiago. García Belaunde, por entonces ministro

de Relaciones Exteriores, planteó dos opciones al canciller ecuatoriano Ricardo Patiño: negociar un acuerdo de límites o quedarse como están, con lo cual un fallo favorable al Perú de la Corte Internacional de Justicia volvía jurídicamente irrelevante la Carta Náutica del Ecuador recientemente aprobada (Riepl & Sifuentes, 2014, p. 69).

Habiendo aceptado Ecuador negociar, las cancillerías de ambos países no habían podido avanzar en esa dirección. Sin embargo, luego de realizado el IV Gabinete Binacional en la ciudad de Loja ese mismo año, los presidentes Alan García y Rafael Correa trataron el tema directamente. El resultado de una larga y tensa conversación fue acordar la firma de un convenio de límites marítimos (Riepl & Sifuentes, 2014, p. 70; Gonzales, 2015, p. 38). Hace veinte años hubiera sido imposible alejar a Ecuador de Chile, no obstante, el Perú logró convencer a nuestro vecino del norte que era más conveniente cerrar la frontera marítima por medio de un tratado, que ser parte interviniente del proceso, cuyas consecuencias podrían no favorecerlo.

El resultado de este proceso fue un intercambio de notas idénticas en 2011, el cual constituye un acuerdo de delimitación marítima, que confirmó no solo la inexistencia de un límite preexistente, sino que, además, la Declaración de Santiago solo había establecido un principio general. Asimismo, el acuerdo contenía la cartografía requerida para este tipo de casos, cosa que no sucedía en la Declaración de Santiago (RREE, 2013a, pp. 53-55). En otras palabras, como lo señala Allan Wagner, este acuerdo «constituye un tratado *ex novo*, es decir no tiene ninguna referencia a ningún hecho anterior, sino es hecho específicamente para establecer el límite marítimo entre el Perú y el Ecuador». Así, la interpretación chilena sobre la Declaración de Santiago como un tratado de límites, perdía peso de cara al proceso que Perú y Chile venían librando ante La Haya.

Por otro lado, tratándose de Bolivia, no puede considerarse un caso equivalente al ecuatoriano básicamente porque dicho país, bajo ningún concepto, tuvo la oportunidad de intervenir en el proceso: ni era parte

de los convenios que La Haya se encontraba interpretando, ni tenía un interés jurídico de importancia que pudiera verse afectado. No obstante, el mismo Alan García destacó que se buscó «evitar que Bolivia se sumara a la pretensión chilena soñando con tener, en algún momento, un corredor que le permita salir por esos territorios y disfrutar de ese ángulo marítimo» (USIL, 2014, p. 19).

La relación entre Perú y Bolivia no fue de la mejor en los primeros años del gobierno de García. Luego de la accidentada visita de Evo Morales al país, en agosto de 2007, se dieron una serie de excesos verbales al más alto nivel, producto de la supuesta instalación de una base militar estadounidense en el Perú, de la llegada de tres exministros bolivianos en búsqueda de asilo y, finalmente, de las declaraciones del presidente boliviano de que la demanda peruana ante la Corte Internacional de Justicia afectaba la aspiración de Bolivia a una salida al mar (Novak, 2013, p. 218; Notimex, 2009a). Habría que señalar, adicionalmente, que las negociaciones reservadas entre Chile y Bolivia, iniciadas en 2006 y que incluían el tema del mar, de acuerdo a Evo Morales estaban avanzado como nunca (Notimex, 2009b). Esta cercanía entre ambos países podía significar un motivo adicional de preocupación para la estrategia planteada por Torre Tagle.

De esta forma, no solo por el deseo de tener buenas relaciones con Bolivia, sino también considerando los intereses del Perú ante La Haya, era conveniente reducir el ruido político que podía generarse al tratar de acercarnos a Bolivia. García Belaunde, entendiendo la existencia de un problema bilateral, nombró a Manuel Rodríguez Cuadros como embajador en Bolivia, esperando que pueda arreglar la situación. Como lo menciona García Belaunde, Rodríguez Cuadros empezó a generar una corriente de simpatía, llegando a mejorar la relación con la suscripción, en octubre de 2010, del Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo de 1992. Lamentablemente, siendo de gran importancia para la relación, este acuerdo aún no ha sido ratificado por el Congreso peruano. Por lo pronto, la misma semana de la firma

de dicho documento, el vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera, señaló que la demanda peruana ya no era considerada como un obstáculo insalvable para su pedido de salida al mar (EFE, 2010), lo que significaba un importante cambio en Bolivia respecto a nuestros intereses ante La Haya. Adicionalmente, las dificultades en la relación entre Bolivia y Chile con la llegada de Sebastián Piñera al poder en 2010 también permiten comprender el acercamiento peruano-boliviano.

Cabe señalar que, frente a la presentación de la demanda marítima de Bolivia contra Chile, un poco menos de diez meses antes del fallo del diferendo entre Perú y Chile, nuestro país siguió mostrando simpatías por la causa boliviana, pero siempre reafirmando que se trataba de un tema bilateral. Mantenerse neutral era fundamental, ya que como señala Farid Kahhat «lo último que Perú necesita es que Chile sienta una ofensiva en su contra lo cual haría menos probable el acatamiento de la sentencia» (en León, 2013). Nuevamente, una estrategia que identifica la relación con Bolivia, entre otras cosas, en función de nuestros intereses con Chile en materia limítrofe.

A NIVEL MULTILATERAL

Los organismos multilaterales sirven como espacios institucionalizados que posibilitan la construcción de buenas relaciones entre los Estados, en tanto brindan cierta seguridad acerca del cumplimiento de la normativa existente. De esta forma, se presentan como el complemento perfecto a un proceso como el que Perú y Chile llevaban ante la Corte Internacional de Justicia, en tanto crean confianza a nivel bilateral y posibilidades de desarrollo conjunto en aras de satisfacer nuestros intereses. García Belaunde consideró en su momento, pensando en Chile, «que un país que tiene la cantidad de acuerdos comerciales que tiene, la cantidad de acuerdos de protección de inversiones que tiene, que está en la OCDE y que aspira tener una situación privilegiada en el mundo, no puede desconocer el fallo». Poner en cuestionamiento el orden jurídico

internacional y la interdependencia existente con nuestro país, hubiese sido nefasto para los intereses chilenos.

Tratándose específicamente de dos ámbitos a nivel regional donde Perú y Chile participan en calidad de miembros plenos (socios) como la Alianza del Pacífico y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cabe resaltar que ambos cuentan con sus propias dinámicas, las cuales no se encuentran vinculadas a la existencia de un proceso entre dos de sus integrantes ante un órgano jurisdiccional internacional. Así, la Alianza del Pacífico tuvo su origen en una iniciativa del presidente García que inicialmente tuvo problemas (el Arco del Pacífico), pero que luego se logró salvar. Es decir, en principio, la Alianza del Pacífico no tendría ninguna relación con el tema de la controversia; no obstante, al reforzar la integración entre ambos países, no solo en términos económicos, sino también políticos y sociales, la puesta en marcha de la Alianza del Pacífico, conjuntamente con el proceso ante La Haya, acercó más a Perú y Chile en la construcción de relaciones pacíficas y respetuosas (Gonzales, 2015, p. 109), incluso siendo considerada por García como «un argumento sustantivo para nuestra relación con Chile» (USIL, 2014, p. 20).

Por su parte, UNASUR también genera espacios de cooperación importantes que favorecen la relación entre dos países inmersos en un contencioso sobre asuntos de alta sensibilidad. De esta forma, dos países como Perú y Chile, que habían visto afectados los mecanismos de confianza mutua en materia de seguridad desde la presentación de la demanda peruana, conjuntamente participaron en los ejercicios de operaciones de mantenimiento de la paz que periódicamente organiza la UNASUR en la región, colaborando en el fortalecimiento de la confianza mutua en este ámbito (Sánchez, 2012, pp. 48-49).

Si bien construir un mejor ambiente con todos los países de la región es un tema esencial para nuestra política exterior, este no necesariamente iba a influir en la sentencia, aunque sí podía constituir un aspecto de importancia a la hora de su cumplimiento. De acuerdo con Roncagliolo, una mala relación con Chile —digamos, producto del incumplimiento

de fallo— hubiera afectado el despliegue de la Alianza del Pacífico, significando un fuerte costo para Chile, en tanto origen del problema. En otras palabras, el trabajo desarrollado paralelamente en la Alianza del Pacífico también funcionó como un desincentivo para que Chile pensase siquiera en la contingencia de incumplir el fallo.

Desde la perspectiva de la Cancillería peruana, el cumplimiento del fallo fue un tema central. La primera prioridad era el proceso de delimitación marítima con Chile, y todo nuestro accionar pasaba por ese filtro, de ahí que la buena relación con los países de América del Sur, y por ende, nuestro papel en UNASUR resultaba fundamental. La idea de «posicionar al Perú en la mejor situación internacional posible», para preservar la capacidad de interlocución con nuestros vecinos con el objetivo de contar con un escenario más favorable frente a la eventualidad de un incumplimiento chileno (Riepl & Sifuentes, 2014, p. 126), puede ayudar a comprender, entre otras razones, el reducido nivel de cuestionamiento del gobierno del presidente Humala al proceso electoral venezolano del año 2013, considerando la cercanía del fallo de la Corte Internacional de Justicia. Para el excanciller Eduardo Ferrero Costa, la diplomacia peruana siempre habría estado consciente de la posibilidad de usar otros foros para presionar a Chile en caso de que no cumpliera la sentencia, felizmente esto no fue necesario.

UNA POLÍTICA DE ESTADO

Robert Putnam identifica que la política exterior es un juego a dos niveles, uno entre los negociadores propios del ámbito internacional, y otro a nivel interno. En este sentido, la ratificación interna tiene efectos sobre el nivel superior, de forma tal que un rechazo por los actores internos puede dificultar la posición externa de un país (Putnam, 1988, p. 436).

Por tal razón, un aspecto adicional que resultaba crucial para la solidez de nuestra política exterior en materia del diferendo marítimo consistía en demostrar que se trataba de una política de Estado, más allá

de los intereses que pudiera mostrar tal o cual gobierno, con un alto grado de legitimidad. Aunque podría decirse que se trata de una política de Estado cuyo origen puede encontrarse a mediados de la década de la década de 1980 (USIL, 2014, p. 25), las condiciones para resolver el tema marítimo, de acuerdo a Ferrero Costa, recién se crean terminado el problema con Ecuador (1998). Habría sido imposible negociar con Ecuador y al mismo tiempo buscar una solución con Chile al difiriendo marítimo, siendo este garante del Protocolo de Río de Janeiro.

Agotada la posibilidad de resolver el tema en forma bilateral durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, queda despejado el camino para recurrir a La Haya como mecanismo pacífico para solucionar la diferencia existente entre Perú y Chile. Planteada la demanda en 2008, esta política de Estado se expresa en el alto grado de coherencia a lo largo del todo el proceso y el hecho de haber mantenido el equipo de personas a cargo a pesar del cambio de gobierno en 2011. Es más, el equipo fue reforzado por Humala con el nombramiento ese mismo año de José Antonio García Belaunde, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno anterior, como coagente del Perú ante la Corte Internacional de Justicia para este caso, quien conjuntamente con el agente, el embajador Allan Wagner, fueron los encargados de defender la posición peruana.

Un segundo aspecto señalado por Wagner ha sido haber generado un importante consenso nacional en torno a esta problemática. Construir una base amplia de apoyo obligó a trabajar con los distintos grupos políticos, manteniendo un diálogo permanente que permitió proyectar cohesión política, y no muestras de «debilidad y fisuras en el frente interno, lo cual podría ser hábilmente aprovechado por el gobierno de Chile» (Gonzales, 2015, p. 76). En este punto, resulta fundamental la relación establecida por Torre Tagle con los medios de comunicación. Conservando la reserva del proceso en su etapa inicial, evitando actitudes patrioterías y sin hacer del problema uno de carácter mediático, a través de los medios se dio muestra de serenidad y confianza, lográndose difundir la posición del Perú. Justamente, en materia de propaganda,

Rodríguez Elizondo a manera de autocrítica señala que mientras el gobierno chileno mantenía un silencio disciplinado sobre el manejo jurídico de sus agentes, el gobierno de García promovía la difusión de nuestra posición en millones de textos escolares (2009a, p. 7).

En conclusión, la estrategia del Perú también incluyó una activa propuesta dirigida hacia el ámbito interno, la cual dio sostén a una política exterior sobre un tema de mucha relevancia, pero al mismo tiempo muy sensible. Así, se alcanzó construir una política de Estado, con un gran consenso interno a partir de un intenso trabajo político y comunicativo, logrando mostrar unidad y difundir correctamente el interés y la posición del Perú en el proceso ante La Haya.

EPÍLOGO

Como ha podido demostrarse, la estrategia política-diplomática desarrollada por el Perú abarcó diferentes ejes, tanto externos como internos, que tuvieron como objetivo principal lograr un fallo favorable a nuestros intereses ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. No obstante, en tanto compleja fue la política desplegada por el Estado peruano a lo largo del proceso, al mostrar preocupación no solo por la relación estrictamente con Chile, sino también con terceros países de la región que pudieran verse implicados, ya sea a nivel bilateral como multilateral, esta también incluyó otros fines: desde crear las condiciones para que no hubiese ninguna interrupción del proceso ante La Haya; generar confianza para el cumplimiento del fallo, que también puede ser entendido como crear las condiciones para que el fallo sea cumplido por Chile; hasta intentar evitar que el proceso y la sentencia no alteren la relación con Chile —es decir, evitar costos al país producto de lo que podía significar un deterioro del vínculo bilateral—, además de construir las bases de la relación con nuestro vecino a futuro. Cabe señalar que el éxito de la estrategia desarrollada radica en el logro, en mayor o menor medida, de dichos objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- 2004 Comunicado conjunto de los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú, Manuel Rodríguez Cuadros, y Chile, Ignacio Walker. 4 de noviembre.
- 2008 Mensaje presidencial de Michelle Bachelet ante el Congreso Nacional. Valparaíso, 21 de mayo.
- Basombrío, Ignacio (2012). Perú y Chile: La Haya y el futuro de las relaciones. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 147, 15-32.
- Bitar, Sergio (2011). *Un futuro común. Chile, Bolivia, Perú. El norte de Chile en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Cabrera, Lester (2011). La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: construcción y aplicación de un discurso geopolítico. *Confinesk*, 7, 101-128.
- Caretas (2010). Entrevista a Manuel Rodríguez Cuadros. *Caretas*. Consulta: 22 de junio de 2015. http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=907&idSTo=0&idA=49751#.VYgyevl_Oko
- Deustua, Alejandro (2014). Elementos políticos del proceso de delimitación marítima peruano-chileno. *Agenda Internacional*, XXI(32), 107-126.
- EFE (2009a). Ecuador, dispuesto ratificar en La Haya pactos de límites entre Perú y Chile. *EFE News Services*. Madrid, 20 de mayo.
- EFE (2009b). Ecuador ratifica su neutralidad en controversia marítima entre Perú y Chile. *EFE News Services*. Madrid, 23 de junio.
- EFE (2010). Canciller peruano confirma que cita entre García y Morales será el 19 de octubre. *EFE News Services*. Madrid, 16 de octubre.
- EFE (2011). Canciller coincide con Humala en que «cuerdas separadas» con Chile ya no van. *EFE News Services*. Madrid, 11 de junio.
- García, Jaime (2011). *Integración energética Perú-Chile: mutuo beneficio. Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Aspectos económicos y comerciales*. Lima: Documento 3, pp. 81-109.
- GfK (2013). El Fallo de La Haya. Resultados comparativos. Noviembre 2012 - Junio 2013. Consulta: 09 de julio de 2015. http://gfk.pe/wp-content/uploads/2013/06/Gfk_Peru-Chile_Junio2013.pdf.

- Gonzales, Luis (2015). *La Haya: decisión histórica*. Lima: Editorial El Búho.
- Guerra, Hugo (2014). Grupo Generación de Dialogo Perú-Chile / Chile-Perú: tres años de construcción de confianza. *Agenda Internacional*, XXI(32), 127-149.
- León, Carlos (2013). Bolivia siente que el Perú la está traicionando. *Hildebrandt en sus trece*, 4 (154), 2-3.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (2013). Reporte de Comercio Bilateral - Chile. Lima, diciembre.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (2014). Reporte de Comercio Bilateral - Chile. Lima, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) (2013a). *Delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia*. Tomo I: Síntesis de los alegatos peruanos presentados ante la Corte Internacional de Justicia. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) (2013b). *Memoria institucional. Del 28 de julio de 2011 al 15 de mayo de 2013*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Novak, Fabián (2013). *Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Lima: Institutos de Estudios Internacionales y PUCP.
- Notimex (2008a). Afirma Chile que desea relación bilateral inteligente con Perú. *Notimex*. Ciudad de México, 17 de mayo.
- Notimex (2008b). Piden empresarios separar comercio Chile-Perú del tema limítrofe. *Notimex*. Ciudad de México, 22 de junio.
- Notimex (2009a). Perú afecta aspiración de Bolivia a una salida al mar: Evo Morales. *Notimex*. Ciudad de México, 23 de marzo.
- Notimex (2009b). Morales dice que el dialogo con Chile avanza como nunca y critica a Perú. *Notimex*. Ciudad de México, 26 de marzo.
- Putnam, Robert (1988). Diplomacy and Domestic politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Riepl, Martín & Martín Sifuentes (2014). *El último cartucho. Cómo ganamos 50 000 km² de mar en la corte de La Haya*. Lima: Editorial Planeta.

- Rodríguez Elizondo, José (2009a). Conflicto Chile-Perú: Los hechos que oculto el Derecho. En *Análisis y propuestas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Rodríguez Elizondo, José (2009b). *De Charaña a la Haya. Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú*. Santiago de Chile: La Tercera Ediciones
- Rodríguez Elizondo, José (2012). La suerte jurídica está echada. En *Análisis y propuestas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Sánchez, Mario (2012). Avances que fortalecen la confianza mutua entre el Perú y Chile, desde el punto de vista de la seguridad y la defensa. En *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Aspectos de Defensa y Seguridad*, pp. 43-55. Lima: Documento 5.
- Universidad San Ignacio de Loyola (USIL) (2014). *La Haya: Camino al Futuro. Foro de Política y Estrategia*. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, Fondo Editorial.
- Vidarte, Oscar (2015a). Entrevista a José Antonio García Belaunde. 15 de mayo.
- Vidarte, Oscar (2015b). Entrevista a Eduardo Ferrero Costa. 28 de mayo.
- Vidarte, Oscar (2015c). Entrevista a Allan Wagner. 11 de junio.
- Vidarte, Oscar (2015d). Entrevista a Rafael Roncagliolo. 11 de junio.

**PERUANOS PATRIOTAS Y CHILENOS FIDELISTAS:
PERÚ, CHILE Y LA INDEPENDENCIA EN LA OBRA
DE RUBÉN VARGAS UGARTE S.J.**

Daniel Parodi

En el presente artículo analizamos los principales postulados de la historiografía tradicional peruana acerca de la independencia del Perú. Más específicamente, nos interesa dar a conocer y explicar los roles que esta le asigna a la participación de peruanos y chilenos en la emancipación del último reducto del poder español en América del Sur, luego de obtenerse la separación de los virreinos periféricos de Nueva Granada, de Río de la Plata, así como de la Capitanía General de Chile.

En los países de la región, la ideología nacionalista se manifiesta aún, como discurso y como imaginario, en la escritura de la historia, los manuales de educación secundaria y la vida cotidiana. Es por eso que la narración histórica influye en la manera como nos vemos corrientemente los unos a los otros y en la forma como nos vinculamos, inclusive en el nivel de las relaciones internacionales. Por esa razón nos interesa conocer las características de estos discursos, tanto como descubrir cuáles son las ideologías que subyacen tras ellos, muchas veces de manera implícita.

Nuestro acercamiento al análisis crítico del discurso histórico cuenta con un punto de partida teleológico, pues quiere traer al consciente las remembranzas del pasado que aún afectan nuestro presente para superarlo y obtener de él una lección positiva (Todorov, 1993). La superación del pasado doloroso en las relaciones internacionales dista de proponer el olvido de eventos traumáticos o cuyo procesamiento pudiese presentar altos grados de dificultad. Al contrario, sugiere sacarlos a la luz a través de políticas de la reconciliación sobre las que existe una vasta literatura (Rosoux, 2002, 2008).

Nuestra investigación responde a la pregunta ¿qué dice la historiografía tradicional peruana acerca de la participación Perú y Chile en el proceso de emancipación y fundación republicana del primero? Frente a ella, plantea la hipótesis que el título de este artículo anuncia: en el discurso histórico peruano oficial se exalta la voluntad separatista de los nacionales o propios, mientras que, al mismo tiempo, se pone en tela de juicio la vocación independentista de los chilenos, que vendrían a ser los otros o los ajenos.

Para realizar nuestro análisis, elegimos la obra *Historia General del Perú*, del S.J. Rubén Vargas Ugarte, pues su autor es un representante tardío de la generación novecentista que cuenta, entre sus principales representantes, con Víctor Andrés Belaunde, José de la Riva-Agüero y Carlos Wiesse. Nos interesa además, porque dicha escuela historiográfica se nutre del positivismo histórico decimonónico, el que a su vez dialoga con otras ideologías que le son contemporáneas, como el nacionalismo y el romanticismo.

De este modo, podemos constatar en la obra de Vargas Ugarte, la vigencia de la utopía patriótica que se sitúa dentro de los procesos de construcción nacionales a los que Benedict Anderson y Eric Hobsbawm han dedicado sendos trabajos y que llevó a François-Marie Arouet «Voltaire» a dictar la dura sentencia de que para ser buen patriota había que ser enemigo del resto de los hombres (Anderson, 1997; Hobsbawm & Ranger, 2002).

Metodológicamente, la elección de un autor representativo de una corriente es expresión de nuestra opción de trabajo, que inquiera de un historiador, los principales tópicos ideológico-metodológicos de la escuela de la que es representante, tanto como la posición de dicha escuela frente a un acontecimiento específico. El mismo análisis lo hemos aplicado ya a obras de autores como Jorge Basadre, Sergio Villalobos y Manuel Barros, que referiremos más adelante.

El marco teórico que requiere esta investigación es multidisciplinar. Se nutre del análisis crítico del discurso (ACD), del que Teun Van Dijk es el máximo exponente. De Van Dijk rescatamos la idea de que el emisor de un discurso se encuentra situado en una posición de poder, desde la cual puede difundir no solo mensajes explícitos sino una ideología o cosmovisión del mundo que nos es posible conocer y descomponer en sus partes a través de un marco teórico que debe elaborarse en función a las características de cada objeto de estudio específico (Van Dijk, 2003).

Por otro lado, nos interesa el concepto de *significaciones sociales imaginarias*, de Cornelius Castoriadis, quien sostiene que estas tienden a crear una representación del mundo que imagina también el lugar que la sociedad que produce dicha significación se adjudica dentro de ella. Señala Castoriadis que estas significaciones son una construcción intelectual e ideológica que actúa en paralelo con el impulso, humor e intención global de la sociedad, la que el autor presenta como preexistente al lenguaje (Castoriadis, 1997, pp. 3-5).

Estos dos ejes teóricos constituirán el soporte desde el cual escrutaremos los elementos ideológicos que subyacen tras las narrativas que analizaremos en la presente investigación. Estos atañen, en lo fundamental, al nacionalismo decimonónico y el positivismo histórico que explicarán luego cómo la semántica de Vargas Ugarte persigue la utopía de crear la nación peruana, o recrearla después de la traumática derrota en la Guerra del Pacífico.

En este punto de nuestra reflexión teórica es que aparece la alteridad como elemento constitutivo del discurso ideológico nacionalista.

Así pues, volverá a resultarnos funcional la definición entre otro lejano y otro cercano de Franco Catalani, debido a que nos permite centrarnos en la construcción, simultánea, de la imagen del propio y de un ajeno y otro que es culturalmente similar al yo (Catalani, 2003). Sobre este mismo aspecto, Van Dijk nos brinda la posibilidad de cerrar con él mismo nuestro marco conceptual pues añade a lo dicho que los discursos suelen ser ideológicamente sesgados al punto de polarizar la representación del *nosotros* frente a la del *ellos*.

Por consiguiente, tanto en el plano local como en el global del análisis del significado, asistimos con frecuencia a una estrategia general de «presentación positiva de uno mismo y de presentación negativa del otro», estrategia mediante la cual se destacan nuestras buenas cosas y las malas de los otros, mientras se quita importancia a nuestras malas cosas y a las buenas de los otros (Van Dijk, 2003, p. 153).

El presente estudio, y el modelo de análisis que para él ofrecemos, son secuela y continuidad de otros esfuerzos en los que nuestra preocupación central, explicada al comenzar estas líneas, se ha visto reflejada. Así, en *Lo que dicen de nosotros. La Guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos* nos hemos centrado en la narración histórica chilena sobre la guerra de 1879. En *La República Frustrada y el enemigo perverso. La Guerra del Pacífico en la historia de la República de Jorge Basadre* ensayamos lo mismo para el caso de la historiografía peruana sobre la materia y su principal representante en el siglo XX.

Finalmente, en *La Guerra del Perú y Chile contra España. Olvidos y recuerdos de una gesta común* analizamos cómo, desde el peruano Jorge Basadre y el chileno Manuel Barros, se elaboran narraciones de la guerra contra España que prácticamente niegan la recíproca colaboración entre peruanos y chilenos en la referida conflagración. Fue en esa investigación que incluimos por primera vez la teoría de la reconciliación en nuestro análisis. Allí planteamos la tesis de que la influencia de la

Guerra del Pacífico en la narración histórica de ambos países, y la no sanación de sus heridas en el nivel del imaginario o percepción, están en la base de dos discursos históricos poco proclives a mirar al otro de una manera amable o distinta a la tradicional¹.

El presente artículo se divide en tres partes. La primera presenta al historiador S.J. Rubén Vargas Ugarte, para así facilitar en el lector una mejor contextualización de la obra que será analizada. La segunda explica el rol que Vargas Ugarte le asigna a la participación chilena en la independencia del Perú, la que se extiende someramente al proceso de emancipación política de Chile. La tercera estudia la actuación que para el referido autor tuvieron los peruanos en el proceso que conllevó su fundación republicana.

Una única aclaración que queremos formular antes de concluir estas líneas es que ninguna de las proposiciones que irán apareciendo a lo largo de estas páginas persigue la finalidad de establecer o cuestionar la veracidad de las afirmaciones de Vargas Ugarte, ya que todas remiten a acontecimientos positivamente demostrados. Antes bien, a lo que apuntamos es a observar la selección de episodios realizada por el autor y a analizar el tejido discursivo que elabora a base de ellos.

LA IMPRONTA NOVECENTISTA

La generación del novecientos estuvo marcada por la derrota del Perú en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Este grupo de intelectuales, también llamados «novecentistas», postuló que el conflicto con Chile llevó al Perú a su fragmentación más absoluta. Por ello, los textos que escribieron presentan un halo de patriotismo muy específico, cuyo objetivo fue «regenerar» (integrar o reintegrar) al país a través del estudio y difusión de la historia del Perú (Hampe, 1998, p. 713).

¹ Para los textos de mi autoría mencionados véase la bibliografía del presente artículo.

Autores como Carlos Wiesse, José de la Riva-Agüero, Víctor Andrés Belaunde, Julio C. Tello, entre otros, le imprimieron a sus obras un notable patriotismo. Los novecentistas renovaron la historiografía peruana y sus investigaciones abarcaron todas las etapas de la historia del Perú. Este es el caso de los trabajos pioneros de Carlos Wiesse titulados *Las civilizaciones primitivas del Perú* (1913) y *Apuntes de Historia crítica del Perú. Época colonial* (1930). Ambos fueron manuales escolares y su aporte principal consistió en ofrecerle al gran público una síntesis de nuestra historia colonial y republicana.

Es así como este intelectual promovió el conocimiento de nuestro pasado e intentó formar futuros ciudadanos orgullosos de aquel. El impacto de los textos escolares de Wiesse fue tal que su propuesta de periodificación fue incorporada oficialmente a los programas de enseñanza de la historia del Ministerio de Educación en las primeras décadas del siglo XX (Pacheco Vélez, 1993, p. 92).

Junto con el trabajo de Wiesse, también se destacan las obras de José de la Riva-Agüero y Víctor Andrés Belaunde. El primero trabajó varios periodos de la historia del Perú como el Incanato, la Colonia y la República inicial, los que detalla en sus obras con lujo de erudición². A su turno, el segundo nos dejó una visión integrada del Perú en su célebre obra *La realidad nacional*, que fue también una réplica a los *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, de José Carlos Mariátegui, quien analizó la historia y sociedad peruanas desde la óptica marxista.

Un miembro tardío de esta generación fue el historiador Rubén Vargas Ugarte S.J., quien cumplió un rol fundamental en el desarrollo de la historiografía peruana. A pesar de publicarse promediando el siglo XX, la obra del padre Vargas recoge los principales postulados

² José de la Riva-Agüero publicó *Civilización tradicional peruana. Época prehispánica* (1937). Sus opúsculos, monografías, ensayos y demás trabajos sobre la Colonia y la República fueron compilados y publicados póstumamente con los siguientes títulos: *Estadios de historia peruana. La conquista y el virreinato* (1966) y *Estudios de historia peruana. La Emancipación y la República* (1971).

trazados por los representantes de la generación novecentista, cuyas obras más representativas acabamos de referir. Por ello nos llamó la atención su trabajo, ya que recoge los lineamientos esenciales de la historiografía tradicional que trata la independencia y sus líneas argumentativas centrales.

De esta manera, Vargas Ugarte nos interesa por su doble condición de historiador de mediados del siglo XX, pero influenciado por la corriente historiográfica de principios de siglo que se escribe a la luz del positivismo histórico. Asimismo, su obra persigue la utopía de crear la nación peruana, lo que también nos conecta con los proyectos de construcción de la nación, que en el siglo XIX se emparentaron con el referido positivismo de Leopoldo Von Rankey en el romanticismo alemán (Abad, 2004, pp. 195-197).

LA LABOR HISTORIOGRÁFICA DE RUBÉN VARGAS UGARTE S.J. (1886-1975)

Como se ha mencionado, Rubén Vargas Ugarte fue un representante tardío de la generación novecentista. Hijo del historiador y jurista Nemesio Vargas Valdivieso (1849-1921)³, su labor historiográfica se destaca por la publicación de diversas obras sobre el Perú colonial (Hampe, 1987), la independencia y la república peruana del siglo XIX. A esto hay que añadir su aporte a la escritura de la historia de la Iglesia católica en el Perú, la descripción bibliográfica y archivística, y la publicación de documentos inéditos (Chocano, 2006, p. 14).

³ Nemesio Vargas fue un abogado que combatió en la Guerra del Pacífico como segundo jefe del batallón de reserva No 14. Su obra más renombrada se tituló *Historia del Perú independiente* y se publicó en varios tomos entre 1903 y 1942. En cuanto a su aporte a la historiografía peruana, Joseph Dager dice lo siguiente: «(...) es menester indicar que Vargas no avanzó mucho en lo que al rango profesional se refiere, pues solo en muy contadas ocasiones sustentó su relato con noticias bibliográficas o documentales» (2009, pp. 110-111). Por ello, una de las falencias que tuvo su obra fue tanto la crítica de fuentes como el respaldo de sus afirmaciones con documentos.

La aproximación del padre Vargas Ugarte a la historia republicana del Perú se limitó a la presentación casi cronológica de acontecimientos políticos; en otras palabras, no se observa en su obra la pretensión de establecer una periodificación sobre la base de las características centrales de determinados pasajes de nuestra historia, como sí lo hiciera Jorge Basadre (Chocano, 2006, p. 14). Vargas Ugarte diseñó su *Historia General del Perú* más como una obra de largo aliento, dividida en varios volúmenes en los que narra al detalle el pasado nacional.

Asimismo, fue muy influenciado por su padre, cuya manera de acercarse al pasado se manifiesta en el tratamiento que aquel le brindó a nuestra historia republicana. Al respecto, el sacerdote jesuita nos dice que: «No he querido hacer distinción entre lo que es de mi propia cosecha y lo que he tomado de la obra de mi progenitor [...]» (1971, VII, p. 13).

Por ello, su obra sobre el Perú del siglo XIX resultó de una combinación entre lo trabajado por su padre y lo que él investigó. En esa misma línea, otro aporte importante de Nemesio a su hijo Rubén es la mirada judicializada del pasado, que se corresponde con el positivismo histórico. Es decir, para ambos académicos, el historiador es una suerte de juez del pasado a quien le corresponde establecer la inocencia o responsabilidad de sus protagonistas, tanto como el grado de su patriotismo. Sin duda, esta es una constante en la obra de Rubén Vargas Ugarte (Chocano, 2006, p. 14).

Como acabamos de señalar, el importante trabajo del padre Vargas representa una postura historiográfica aún influenciada por el positivismo histórico, cuyas pautas metodológicas subyacen bajo su narración de la independencia del Perú. A esta característica se le suma el aporte de algunas ideas fuerza recurrentes en la historiografía peruana tradicional, como la tesis de la resuelta participación de los peruanos en la obtención de su independencia política, quienes además son presentados como un conjunto nacional cohesionado.

La fuente que emplearemos para el presente estudio es el Tomo VI de la *Historia General del Perú* (1966), en el cual Rubén Vargas Ugarte desarrolla su estudio sobre la independencia del Perú.

FIDELISMO Y RENUENCIA: CHILE EN LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ

Un hecho por considerar para entender el imaginario sobre Chile que proyecta Vargas Ugarte al analizar su participación en la independencia del Perú es el impacto que tuvo la Guerra del Pacífico en su propia vida, que sin duda influyó en su percepción del país vecino como «otro hostil», tanto como en la definición de la impronta de su trabajo intelectual. De hecho, el padre de Vargas Ugarte fue recluta de la reserva del Ejército peruano y peleó en la Batalla de San Juan (1880), en circunstancias en que el dictador Nicolás de Piérola llamó a la población civil a defender la capital.

A ello debe sumársele la atmósfera que le tocó vivir al padre Vargas en el periodo denominado como la Reconstrucción Nacional (1885-1895), que estuvo marcado por la aguda crisis de posguerra, por una profunda autocrítica al manejo de la cosa pública antes y durante el conflicto bélico, así como por un discurso marcadamente antichileno. La célebre alocución de Manuel González Prada en el teatro Politeama (1888) contiene el sentimiento de esos tiempos:

Quando tengamos pueblo sin espíritu de servidumbre, y militares y políticos a la altura del siglo, recuperaremos Arica y Tacna, y entonces y solo entonces, marcharemos sobre Iquique y Tarapacá, daremos el golpe decisivo, primero y último (González Prada, 2009[1888], p. 56)⁴.

⁴ Al finalizar la Guerra contra Chile (1870-1883), en el Perú hubo un fuerte sentimiento pesimista producto de la derrota.

Más allá de los detalles biográficos de Vargas Ugarte y su innegable influencia sobre sus escritos, en trabajos anteriores hemos desarrollado la tesis de que, en líneas generales, la historiografía peruana hasta mediados del siglo XX ha narrado el periodo previo a la Guerra del Pacífico básicamente influenciada por el impacto traumático de este episodio en la sociedad.

El impacto referido se visibiliza en la escasa atención brindada a la guerra de Perú y Chile contra España (1864-1866), y a su evidente simbolismo como acontecimiento integracionista. Al respecto, hemos señalado que «[...] el conflicto del 79 se yergue como la sombra que oscurece la rememoración de la Guerra con España. Pareciese que [...] las historiografías peruana y chilena hubiesen decidido [...] privarse de la satisfacción de celebrar [...] juntas dicho acontecimiento» (Parodi, 2011, p. 35).

De esta manera, observamos cómo la Guerra del Pacífico, en tanto que potente acontecimiento, subyace en la base de un discurso histórico que omite sensiblemente la contribución de Chile a la independencia del Perú. Este enfoque es notable en la obra de Rubén Vargas Ugarte, quien inicia su relato sobre la emancipación peruana refiriendo la revolución separatista de Chile de 1810. El padre Vargas define a la sociedad chilena de entonces como conservadora y fidelista, como se aprecia en la siguiente cita:

No puede decirse que la revolución fuera popular en Chile. En el pueblo, sobre todo en el sur, predominaba la adhesión al Rey y aun entre las clases dirigentes no solo existía un partido fidelista y contrario a las nuevas ideas, sino, además, un partido moderado que no se inclinaba a un cambio radical de las cosas y prefería más bien mantenerse a la expectativa (Vargas Ugarte, 1966, p. 11).

Vargas Ugarte presenta a la sociedad chilena como polarizada y colige que los independentistas no fueron más que un puñado de personas que buscaron la libertad de su país, al margen y en contra

de la opinión mayoritaria. A partir de esta premisa, Vargas explicará luego el fracaso de aquel intento separatista, también conocido como la Patria Vieja, que terminará en 1814 con la reconquista española del Reino de Chile⁵.

Sobre el particular, Vargas Ugarte sostiene que recién con la llegada y respaldo del general argentino José de San Martín, Chile pudo alcanzar su emancipación de España. De esta manera, minimiza la acción patriótica de los chilenos para lograr romper con el yugo español y señala que «desde esta fecha [1815] hasta el momento en que San Martín decide forzar el paso de la cordillera y dar la libertad a Chile, las fuerzas realistas dominaron aquel país y restauraron el antiguo orden de las cosas» (Vargas Ugarte, 1966, p. 14). Con ello, el autor niega la vocación separatista chilena y contradice la postura de su historiografía tradicional que, a través de la pluma de Diego Barros Arana, señala que:

[...] en 1817 todos los patriotas estaban de acuerdo que solo la separación radical de la metrópoli i el afianzamiento de un pueblo propio e independiente, podía ser el término i desenlace de la revolución. En los documentos oficiales i en la conversación familiar se hablaba del «estado de Chile» como un hecho consumado e irrevocable. El pueblo mismo, comprendiendo en esta denominación las clases sociales inferiores, se había penetrado de estas ideas (1890, p. 9).

Por otro lado, Vargas Ugarte sostiene que la Revolución de Chile de 1810 le permitió al virrey del Perú, Fernando de Abascal, ultimar los detalles de su campaña contrarrevolucionaria. Vargas subraya la superioridad del virreinato peruano sobre la periférica Capitanía General de Chile y resalta la injerencia de Abascal en los asuntos chilenos,

⁵ Durante la Colonia también se denominaba Reino de Chile a la Capitanía General del mismo nombre, que era una dependencia militar del virreinato peruano.

como cuando decidió trasladar a Lima a los insurgentes de la Junta de 1808-1810 (Vargas Ugarte, 1966, p. 11)⁶.

Como se ha mencionado, Vargas sostiene que la presencia de San Martín en Chile fue fundamental para liberar al país meridional del dominio español. Asimismo, el sacerdote jesuita presenta la independencia del Perú como el objetivo principal de la expedición libertadora de San Martín, mientras que coloca al vecino del sur en una posición más bien secundaria, como un eslabón o paso previo en el derrotero del estrategia tucumano (Vargas Ugarte, 1966, p. 37).

En tal sentido, Vargas analiza el desempeño del Ejército Libertador en Chile en función del impacto que posteriormente tendría sobre la independencia del Perú⁷. Por ello, en su descripción de la batalla de Chacabuco menciona lo siguiente:

No nos toca referir los hechos que acontecieron esta brillante jornada [victoria de Chacabuco] ni aun dar de ella completa noticia al lector, pues tanto lo que dejamos anotado como lo que a continuación diremos, lo decimos solo en cuento guarda relación con los sucesos que se desarrollaban en el Perú (Vargas Ugarte, 1966, p. 40).

Vargas Ugarte solo menciona algunos acontecimientos de la independencia chilena en tanto influyen en la posterior emancipación peruana del Reino de España. No es un objetivo de su investigación ofrecer una historia binacional, regional o comparada de las independencias hispanoamericanas. Al contrario, solo se mencionan los sucesos de Chile en tanto que afectan o producen la coyuntura independentista del Perú.

⁶ En otro momento el autor menciona que «Abascal creyó de su obligación intervenir en los asuntos de Chile [...]» (Vargas Ugarte, 1966, p. 12).

⁷ Hay que recordar que esta obra buscó ofrecer una mirada general sobre la historia del Perú. Por ello, las referencias que se tienen sobre otros países siempre estará en función a la relevancia de los acontecimientos para el proceso histórico peruano.

Prima, pues, en Vargas Ugarte, una visión nacional del proceso histórico, característico del positivismo histórico y de las historias nacionales en boga durante el siglo XIX y mediados del siglo XX. Incluso hoy, es amplio el público afecto a esta modalidad historiográfica, cuyo relato, en lo fundamental, sigue predominando en espacios fundamentales de discusión y construcción del pasado, como las escuelas públicas y privadas.

Por todo ello, Vargas Ugarte relata de manera superficial los acontecimientos ocurridos en Chile, hasta el desembarco de la expedición libertadora de San Martín en Paracas en 1820, desde donde los describe con mayor detalle y detenimiento. No obstante, entre los eventos previos al referido desembarco sí atiende la preparación en Chile de la expedición libertadora del Perú y cuestiona la ayuda brindada a esta por el gobierno de aquel país (Vargas Ugarte, 1966, pp. 61-85).

Coherente con su línea argumental, Vargas Ugarte sostiene que José de San Martín fue el artífice de la creación de la armada chilena, ya que requería contar con una flota para concretar su plan de atacar el virreinato peruano y emanciparlo del dominio español. En esta sección de su trabajo, el autor menciona el apoyo chileno al ejército de San Martín, y su contribución a la creación de la flota comandada por Lord Cochrane, que buscaría luego bloquear la llegada de embarcaciones españolas al Callao. Sin embargo, Vargas Ugarte matiza el referido apoyo y sostiene, más bien, que fue escasa la colaboración que el marino inglés recibió de los chilenos, como señala en la siguiente cita:

Vuelto Cochrane a Valparaíso, algo desilusionado, pues no había obtenido un triunfo resonante, se dedicó a preparar el segundo crucero. [...] El Almirante había pedido al Gobierno de Chile mil hombres de tropa a fin de poder efectuar el desembarco [al Perú]. Se le dieron buenas palabras pero al llegar a Coquimbo halló que solo había disponibles 90. Fue tan grande el disgusto que le causó esta negligencia que estuvo a punto de volverse a Valparaíso y renunciar al mando (Vargas Ugarte, 1966, p. 68).

Vargas Ugarte subraya el insuficiente respaldo a Lord Cochrane y José de San Martín por parte del gobierno de Chile. A pesar de esto, sí tiene presente el apoyo que le prestó Bernardo O'Higgins al general argentino, aunque lo presenta como una iniciativa personal que se abre paso a pesar de las dificultades que tuvo que afrontar San Martín debido a la reticencia oficial chilena (Vargas Ugarte, 1966, p. 68).

De lo expuesto en los párrafos anteriores, puede obtenerse las siguientes conclusiones acerca del relato que construye Vargas Ugarte sobre la independencia de Chile y la colaboración de este país con la independencia del Perú.

En primer lugar, Rubén Vargas Ugarte le otorga a don José de San Martín el crédito de independizar a Chile. En segundo lugar, el gobierno que se formó en Chile tras su emancipación se habría mostrado desfavorable o indiferente frente a los planes del libertador y su proyecto de independizar el Perú. El autor construye su argumento sobre las quejas de Cochrane contra el Estado chileno por no proporcionarle los efectivos y elementos bélicos para llevar a cabo su expedición de bloqueo del Callao e independencia del Perú.

Finalmente, el autor reconoce el respaldo de Bernardo O'Higgins a José de San Martín, ya que el héroe chileno buscó, al igual que el prócer argentino, la libertad del Perú. Sin embargo, el padre Vargas presenta el esfuerzo de aquel como una iniciativa personal dissociada de la política oficial del Estado mapochino.

Como se ha podido observar, Vargas Ugarte mantiene una visión nacionalista del proceso de la emancipación chilena, la que aborda solo en función de su impacto en el Perú. Por ello, su estudio no profundiza el estudio de la independencia del país vecino, no resalta los logros de los patriotas chilenos en la consecución de su emancipación de la metrópoli española ni valora su posterior aporte a la independencia del Perú.

Al contrario, Vargas Ugarte centra su análisis en la actuación de don José de San Martín y en las dificultades por las que atravesó en Chile

donde, a pesar de solicitar apoyo oficial, no lo habría obtenido debido al periodo de anarquía por el que atravesaba dicho país. A pesar de esto, el autor menciona, mas no resalta, la figura de Bernardo O'Higgins, quien sí habría respaldado el proyecto sanmartiniano y la causa patriota del Perú⁸.

Como señalásemos párrafos antes, la sombra de la Guerra del Pacífico y la influencia del nacionalismo en una historiografía con claros remanentes de la escuela positivista configuran las principales características de una narrativa que se construye a partir de una alteridad que propone una relación asimétrica entre el «yo» y el «otro», al que se le disminuye o invisibiliza para así sujetársele.

De esta manera, la tesis fundamental del discurso de Vargas Ugarte en esta sección de la presente investigación es que, esencialmente, Chile no apoyó la independencia del Perú. Esta tesis, a su vez, es premisa insoslayable para la elaboración de su siguiente planteamiento: que la independencia del Perú fue obra de los peruanos.

LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ POR OBRA DE LOS PERUANOS

El proceso de la independencia del Perú ha sido trabajado por la historiografía nacional desde mediados del siglo XIX. En un principio, la obra de Mariano Felipe Paz Soldán *Historia del Perú independiente* (1868)⁹ planteó que los criollos peruanos participaron decididamente del proceso

⁸ El respaldo de O'Higgins a San Martín, desde la mirada de Vargas Ugarte, se explicita en el siguiente párrafo: «San Martín, convencido de que la clase de la independencia de América estaba en el Perú, puso todo su empeño en disponer la expedición que había de conducir a estas costas. Hubo que vencer serias dificultades y aun supo librarse de las redes de la anarquía que había hecho presa en su patria, obteniendo que el ejército de los Andes lo nombrase en Rancagua General en Jefe. Con la ayuda de O'Higgins comenzó a disponer la expedición» (Vargas Ugarte, 1966, p. 78).

⁹ La obra de Paz Soldán tiene tres tomos que fueron publicados en 1868, 1874 y 1888, respectivamente.

de independencia de su virreinato¹⁰. Sin embargo, esta postura fue discutida tempranamente por el historiador argentino Bartolomé Mitre, quien en su obra *Historia de San Martín y de la Emancipación Sudamericana* (1887-1890) negó la participación de los peruanos en la obtención de su independencia, como se sugiere en el siguiente párrafo:

[El Perú] fue al contrario [de otras regiones de Hispanoamérica] el centro de la reacción, y esto bastó para paralizarla desde un principio, contrarrestarla después y prolongar últimamente la lucha [independentista] por quince años, haciendo de su territorio el último baluarte del poder colonial de Sud América (Mitre, 1888, p. 8).

A principios del siglo XIX, la visión de Mitre fue refutada por Nemesio Vargas, quien en 1903 publicó *La independencia del Perú* (1903)¹¹. La obra resultó un importante aliciente para su hijo Rubén, quien mantuvo y reforzó en sus investigaciones la postura patriótica y explícitamente opuesta a la de Mitre que adoptó su padre, como se observa en la siguiente cita:

[...] no estamos de acuerdo [con Bartolomé Mitre] en lo que añade, a saber que en el Perú los pueblos no poseían esa decisión por la independencia, que es la clave del triunfo y carecían de ese sentimiento pleno de la nacionalidad que no se arredra ante los obstáculos (Vargas Ugarte, 1966, p. 180).

Una preocupación fundamental en la obra del padre Vargas fue demostrar que los peruanos participaron activamente en la gesta de su

¹⁰ De acuerdo a Quiroz, a mediados del siglo XIX las élites necesitaron resaltar su participación en la gesta independentista, hito importante para la creación de la nueva nacionalidad peruana, con el fin de sustentar y consolidar su dominio político y cultural sobre el resto del país. Por ello, las narrativas históricas cumplieron un papel fundamental para lograr esta consolidación y resaltar la participación de dichas élites en el proceso de la independencia del Perú. (2012, p. 264).

¹¹ La obra de Nemesio Vargas se terminó de publicar póstumamente en 1942. La labor editorial la llevó a cabo su hijo Rubén Vargas Ugarte.

independencia. Con la finalidad de demostrar dicha participación, el autor desarrolla tres argumentos centrales. En primer lugar, resalta la actuación de los peruanos de a pie para expulsar al gobierno español. En segundo lugar, reivindica de manera específica la participación de los limeños en el proceso de la emancipación peruana. Por último, subraya el éxito de la estrategia mediática aplicada por San Martín desde su desembarco en territorio peruano, con la finalidad de ganar adeptos a la causa separatista.

El primer punto es de vital importancia en la argumentación de Vargas Ugarte pues persigue la meta de reivindicar la participación de los peruanos en la obtención de su independencia. Para lograrlo, el sacerdote jesuita, lejos de minimizar el aporte del general argentino José de San Martín, lo complementa poniendo de relieve el respaldo que recibió de los patriotas peruanos que también ansiaban su liberación del yugo español.

En esa línea, el autor desarrolla la tesis de que el apoyo peruano a las huestes sanmartinianas se manifestó mucho antes del arribo del propio libertador. En tal sentido, destaca el apoyo que recibió la expedición de Lord Thomas Cochrane a Huará y Huacho en 1819 (Vargas Ugarte, 1966, p. 58), a donde acudió a solicitar provisiones y agua tras el inicio de la Campaña de Cochrane¹².

Otro punto importante de Vargas para demostrar la contribución de los peruanos en la empresa separatista es el estudio de la campaña del general Juan Antonio Álvarez de Arenales en la sierra central peruana, la que se desarrolló entre el 4 de octubre de 1820 y el 8 de enero de 1821. En el relato de esta expedición, que partió de Pisco y recorrió ciudades como Ica, Huamanga, Tarma, Cerro de Pasco y Huánuco, se resalta la colaboración y el apoyo de la ciudadanía al ejército patriota

¹² La Campaña de Cochrane consistió en la búsqueda de la destrucción de la flota española que se hallaba en el puerto del Callao. Quien dirigió esta expedición fue el almirante Thomas Cochrane. La campaña se inició el 12 de setiembre de 1819 y culminó en 1822 con la rendición de toda la armada española.

de Álvarez Arenales: «[...] el 6 de Octubre entraban las tropas libertadoras en aquella ciudad, siendo recibidas en triunfo por el ayuntamiento y el pueblo» (Vargas Ugarte, 1966, p. 93).

Lo mismo sucede con el apoyo que obtuvieron el referido general y sus huestes en Tarma. En esta ciudad, el 23 de noviembre de 1820 fueron recibidos por el patriota Federico de Paula Otero, quien les facilitó la obtención de los pertrechos militares abandonados allí por las tropas realistas cuando emprendieron la retirada (Vargas Ugarte, 1966, p. 96). En ambos casos, puede observarse como cómo Vargas Ugarte describe los hechos recreando un ambiente favorable a las fuerzas de Arenales, el que narra resaltando el apoyo que recibieron los patriotas en cada una de las ciudades que visitaron (Vargas Ugarte, 1966, pp. 89-100).

Un conjunto de acontecimientos que utiliza Vargas Ugarte para construir la imagen de un Perú volcado a la causa patriota se presenta en su relato de las proclamaciones de independencia que se sucedieron en las principales ciudades del norte del Perú. Por ejemplo, el 29 de diciembre de 1820 se proclamó la independencia de Trujillo, la capital más importante de la región, no como resultado de una batalla o de la presencia de las tropas de Arenales, como sucedió en las ciudades de la sierra central, sino por propia iniciativa de la población:

Mucho había influido la proximidad del ejército libertador, pero en el movimiento del Norte del Perú por la independencia, la influencia sanmartiniana solo fue indirecta. Fueron los patriotas de todos estos lugares los que resolvieron poner término a la dominación española, prueba inequívoca del ambiente que ya se había ido formando en la región en favor a la causa (Vargas Ugarte, 1966, p. 123).

Este conjunto de acontecimientos es muy importante en la argumentación de Vargas Ugarte, ya que el autor sugiere que el germen de la independencia no lo sembró San Martín, sino que lo antecede, por lo que se colige que la voluntad separatista ya se encontraba instalada en el imaginario de los peruanos. En tal sentido, el arribo de la expedición

libertadora fungió de catalizador de esos ideales como se menciona en el siguiente párrafo:

San Martín que tenía noticia de esto [sentimiento separatista de los peruanos], no omitió esfuerzo alguno para avivar este fuego. Por dos veces había enviado emisarios al Perú y el primer crucero de Cochrane tuvo entre otros fines alentar a los patriotas y animarlos a continuar en la tarea de ganar adeptos para la causa. Fruto de estas actividades fue la formación de núcleos independientes, prontos en cooperar con el Libertador no solo en Lima, sino en otras poblaciones del Perú (Vargas Ugarte, 1966, pp. 64-65).

Asimismo, Vargas Ugarte le asigna a Trujillo la dimensión de un estratégico foco independentista pues su rompimiento con España tuvo una alta repercusión y generó una ola expansiva por toda la región. Tan solo una semana después, el 6 de enero de 1821, Piura proclamó su separación de España a través de una negociación directa entre los notables de la ciudad y el fuerte realista que guarnecía la plaza. En las siguientes semanas y meses, otro tanto sucedió en Cajamarca, Chachapoyas, Jaén y Maynas (Vargas Ugarte, 1966, pp. 128-130).

A partir de estos acontecimientos, el autor elabora el argumento que sostiene que el patriotismo y la voluntad separatista de los peruanos, junto a su actuación en una serie de acontecimientos que tuvieron lugar durante el proceso de independencia, fueron decisivos para alcanzarla¹³.

En los párrafos anteriores hemos graficado que la demostración de la participación de los peruanos en la obtención de su propia independencia fue una impronta fundamental en los intelectuales de la generación novecentista, de la que el padre Rubén Vargas Ugarte es una expresión tardía. Este objetivo remite a una visión teleológica en la que la labor

¹³ El autor menciona: «la extinción del dominio español en el Norte del Perú era más que una batalla ganada al adversario. Era medio Perú el que se ponía a órdenes de San Martín y habría de contribuir con hombres y dinero el triunfo de la causa patriota» (Vargas Ugarte, 1966, p. 131).

del historiador se vincula de manera directa con los procesos de construcción nacionales y sus utopías.

Sin embargo, antes de concluir el primer tercio del siglo XX, se abrió paso la tesis que cuestiona la participación de los limeños en la independencia. Más influenciado por renovadas corrientes historiográficas como *Annales*, un joven Jorge Basadre afirmó:

Que en Lima no fue muy ardoroso el entusiasmo emancipador como lo revelan varios documentos de la época publicados en la correspondencia del General San Martín (2002[1929], p. 64).

Con estas palabras, Basadre recuperó la tesis de la limitada participación de los limeños en la independencia del Perú que anteriormente había planteado Bartolomé Mitre. Vargas Ugarte refutó presto la afirmación del joven Basadre sobre la participación limeña en la independencia del Perú bajo el argumento de que los criollos limeños apoyaron a las fuerzas sanmartinianas desde 1819.

En marzo de ese año, el libertador envió a sus emisarios José García y José Fernández —ambos limeños— al Perú con el fin de establecer contactos con los patriotas locales y sentar las bases de la causa independentista, objetivo que, según Vargas Ugarte, se habría cumplido¹⁴. El arribo a la antigua capital virreinal de los referidos mensajeros habría motivado a los separatistas y multiplicado las adhesiones a su causa, como afirma en la siguiente cita:

[García y Paredes] en la capital entraron en relación con un buen número de patriotas, como el citado D. Jerónimo Espinosa, que los ayudó con 500 pesos; con Riva-Agüero, que les proveyó ropa y obsequió cien pesos; Remigio Silva, Joaquín Mansilla, Pedro Rodríguez, hermano de D. Toribio, Rector del Convictorio Carolino, un fulano Castro y otros. En los días que estuvieron en Lima

¹⁴ Esta idea se desarrolla más en la siguiente cita: «el fomento revolucionario, patente ya a la llegada de Paredes y García, no hizo sino crecer» (Vargas Ugarte, 1966, p. 67).

hicieron a caballo una excursión a Ancón a fin de traer proclamas y se encargaron de esparcirlos por toda la ciudad Riva-Agüero, D. Manuel Fonseca, D. Mateo Aranda y su hijo Domingo, Castro y Remigio Silva (Vargas Ugarte, 1966, p. 66).

Según refiere la cita anterior, muchos limeños se contactaron con los emisarios de San Martín, cuyo objetivo era ganar nuevos adeptos al ideal emancipador. Al respecto, Vargas Ugarte, destaca el apoyo logístico (ropa y dinero) ofrecido por los capitalinos a los representantes del libertador y su empeño en captar nuevos adeptos a través de la difusión de las proclamas sanmartinianas que se volantearon y difundieron por toda la ciudad.

En su narración sobre la Independencia, Vargas Ugarte busca sentar el imaginario de la abierta y mayoritaria participación peruana en la gesta separatista. Al toparse con la visión de Basadre, que cuestiona la vocación emancipadora de la población limeña, el padre Vargas lo refuta explícitamente aludiendo una presunta contradicción en la interpretación del célebre historiador tacneño. La respuesta de Vargas Ugarte se desarrolla en la siguiente cita:

Si esto podía decirse un año antes del desembarco de San Martín en Paracas, con más razón habría que repetirlo en los últimos meses de 1820. Así en el Archivo San Martín como en el de Paz Soldán se hallarán muchas de las comunicaciones dirigidas por los patriotas de Lima, en todas las cuales late el mayor entusiasmo por la causa de la independencia. No solo Riva-Agüero, Silva, Berindoaga o D. Mariano José de Arce, personas bien conocidas por su adhesión a la causa, sino otras muchas que sería prolijo enumerar. Basadre que enumera la asombrosa actividad de Riva-Agüero y los múltiples medios de que se valió para desconcertar a los realistas, favorecer la desertión y hacerse de partidarios, pudo muy bien advertir que toda esta labor no podía materialmente haberla llevado por sí solo y que, por fuerza, debió contar con la cooperación de muchos buenos patriotas (Vargas Ugarte, 1966, p. 91).

Resaltar la participación de los limeños en la independencia es muy importante para Vargas Ugarte. Por ello, al refutar a Basadre, el S.J. no solo contradice sus argumentos sino que observa las fuentes utilizadas por su eventual oponente. Al respecto, denuncia que Basadre, habiendo revisado muchas fuentes de primera mano, no las interpretó de manera adecuada. Además, apela al recurso del sentido común y propone que un proceso de la envergadura de la Independencia no pudo ser llevado a cabo por un puñado de personas, sino que debió suponer una mayor participación por la logística que requería un evento histórico de tal magnitud.

El último punto que desarrolla Vargas Ugarte para sostener la tesis de la decidida participación de los peruanos en su independencia refiere la estrategia que empleó San Martín para lograr nuevos adeptos. Si bien el autor admite que existió una facción peruana cercana al bando realista, propone al mismo tiempo que, durante su estadía en Chile, el libertador diseñó una estrategia que permitió a los peruanos abrazar paulatinamente la causa patriota. Al respecto, el padre Vargas nos dice lo siguiente:

No era partidario San Martín de un levantamiento intempestivo y aconsejaba más bien que se vayan ganando los ánimos, con la promesa de los bienes, que les traerá la patria (1966, p. 65).

Este plan fue anunciado el 1 de enero de 1819 y no buscó la confrontación directa sino ganar los «corazones y mentes» de los peruanos a través de la persuasión y el convencimiento. La no beligerancia de San Martín es un factor clave en la argumentación de Vargas Ugarte, ya que su estrategia le permitió multiplicar las adhesiones. Este pudo ser el caso de la desertión del batallón Numancia a fines de 1820, que se pasó por completo al bando patriota. Sobre casos como este, Vargas Ugarte nos dice que:

[...] en la capital la desertión era continua, porque los patriotas no perdían la ocasión de seducir a los americanos que militaban en el ejército real (Vargas Ugarte, 1966, p. 163).

De esta manera, Rubén Vargas Ugarte concluye la elaboración de un relato acorde con una teleología nacionalista cuyos fundamentos principales los trazó la historiografía positivista en el siglo XIX. Frente a la construcción del «otro», en este caso Chile, que es presentado como adverso a la independencia de Perú, emerge de la narración histórica el «propio», el natural, acaso el «ciudadano peruano» en su defensa.

El relato del padre Vargas, al resaltar la vocación separatista de los peruanos, ya sea en su apoyo a expedición sanmartiniana desde la primera llegada Cochrane, en las proclamaciones espontáneas del norte o en las adhesiones paulatinas, contribuye a la fijación del «yo» nacional en el imaginario colectivo.

En tal sentido, la obra del padre Vargas se emparenta y suma a las utopías nacionalistas de quienes lo antecedieron y que buscaron la construcción o reconstrucción del Perú y de la peruanidad después de la Guerra del Pacífico.

CONSIDERACIONES FINALES

Las historias nacionales son un producto ideológico y cultural del siglo XIX cuyo legado se extiende hasta nuestros días. La historia del Perú, en su versión tradicional, es una puesta en escena más de una manera de entender el pasado que abarca muchos países del mundo; sin duda, a todos los de la región.

Esta realidad explica que la obra de Vargas Ugarte sea una historia nacional, concebida como tal y anunciada como tal en su título. De que allí que la selección de acontecimientos realizada para redactarla se cña a dicho objetivo. Es por eso que la narración de la independencia hispanoamericana aparece subordinada a uno de sus capítulos —el último— que trata la emancipación del Perú.

Cabe por ello reflexionar brevemente sobre el tratamiento brindado a este acontecimiento no solo en el Perú sino en toda la región, principalmente en el nivel de la historia escolar, la que lo ha subdividido en varios relatos nacionales parciales cuando se trata de un único proceso.

La explicación de esta particularidad historiográfica responde más a la política de los Estados que emergieron como resultado de la derrota española que a los eventos recreados en la narración. Estos últimos responden, más bien, a una dinámica regional/continental compleja, inserta en un escenario mundial también específico y particular.

Ciertamente, existe todo un desarrollo historiográfico sobre los aspectos regionales, ideológicos, sociales, etcétera, de la emancipación hispanoamericana, pero nos preocupa que su narración aún no haya saltado a la colectividad y al conocimiento cotidiano. De este modo, la percepción corriente e imaginarios de la independencia hispanoamericana remiten aún al enfoque de historias nacionales que, año tras año, se reproducen y transmiten a la colectividad a través de las escuelas sudamericanas.

A pesar de ser la expresión del modelo historiográfico que acabamos de explicar, la historia nacional peruana, como todas las demás, se escribe también sobre la base de sus especificidades, las que se establecen a partir de la dialéctica entre los eventos y su narración escrita.

Para el caso peruano, un tema de estudio fundamental para comprender su narrativa histórica es la Guerra del Pacífico y su secuela. Aquella le asigna al «otro» (Chile), que es el coprotagonista de dicho relato, el rol de agresor o de villano en dicha conflagración. Dado el impacto de este acontecimiento en la sociedad peruana, el mismo papel se le aplica por defecto a Chile en otros acontecimientos en los que no se le permitirá representar un rol diferente. Es por eso que se le minimiza o excluye.

Es dentro de este marco que Rubén Vargas Ugarte presenta a la sociedad chilena como conservadora, fidelista y adversa a la causa patriota. Parte su descripción de Chile con una subvaloración de la Capitanía General y un cuestionamiento a su vocación separatista. Así pues, Chile es solo una escala en el trayecto de la expedición libertadora de San Martín, cuyo objetivo no era otro más que el Perú, mientras que los chilenos habrían sido indiferentes no solo ante la emancipación peruana sino también frente a la propia.

Así, un mito similar al de la independencia concedida de Bonilla-Spalding (1972) se transfirió a Chile antes de que dichos autores lo formularan para el caso peruano. Habida cuenta de que el vecino país sí apoyó la independencia del Perú, Vargas Ugarte separa al prócer chileno Bernardo O'Higgins de su colectividad y presenta su aporte a la causa patriótica como una iniciativa individual, de este modo minimiza al «otro» y alcanza a controlarlo.

Como hemos visto en las primeras páginas de este artículo, la Guerra del Pacífico también explica, en la narrativa de Vargas Ugarte, la construcción del «yo» o el propio. Inmerso en un proceso de construcción nacional, al que la narrativa patriótica le es consustancial, el padre Vargas busca reencontrar la nación o unir imaginariamente los pedazos deshechos de la patria desgarrada de la posguerra. De allí que dotarla de un discurso coherente de la peruanidad emerge como su objetivo central.

La peruanidad como imaginario; el Perú como sustantivo propio es finalmente la utopía que ordena los acontecimientos de su narración. Así pues, Vargas Ugarte propone la existencia de la nación previa a la fundación política del Estado, de lo que se desprende que esta resulta de aquella. Por ello el acentuado énfasis en las espontáneas independencias de las ciudades del norte que, efectivamente, fueron previas a la llegada de San Martín y evidencian la paulatina descomposición del régimen colonial tanto como un nacionalista incipiente.

Como es habitual en nuestra historiografía, el caso limeño es siempre el más polémico, lo que resulta del diálogo, felizmente inevitable, entre la realidad y su discurso. Existiendo acontecimientos que contradicen la voluntad separatista de parte de la población capitalina, principalmente criollos funcionarios de la administración colonial y comerciantes vinculados al Tribunal del Consulado, Vargas Ugarte recurre al recurso de generalizar a partir de algunos ejemplos. Este es el caso de los patriotas José García y José Fernández Paredes, ambos limeños y agentes sanmartinianos que realizaron diversas acciones en la capital del virreinato con la finalidad de ganar adeptos a la causa sanmartiniana.

Este recurso retórico es común en la escuela historiográfica positivista, lo encontramos también muy difundido en la obra del historiador chileno Sergio Villalobos, que pesquisamos en una investigación anterior (Parodi, 2010b, cap. II).

Sumadas las partes de este ensayo, nos queda volver a las tesis de Teun Van Dijk cuando integra la alteridad al análisis crítico del discurso señalando que este se difunde siempre desde una posición de poder, desde la cual se busca persuadir al lector de finalidades que pueden estar implícitas o explícitas en el texto. Para ello, el lingüista holandés nos dice que una estrategia muy común para el logro de este objetivo es la contraposición entre lo propio y lo extraño, destacándose las características positivas del «yo», minimizándose las negativas y viceversa. Así pues, el texto de Vargas Ugarte presenta varias dicotomías básicas destacándose una principal, que es la de los peruanos patriotas frente a los chilenos realistas; esta a su vez se consolida con otras menores o centradas en pasajes más específicos de su relato.

Por todo ello, queremos concluir este ensayo reflexionando sus contenidos a la luz de la teoría de la reconciliación internacional. Desde sus premisas resulta fundamental comenzar a desarrollar una mirada regional en el tratamiento de ciertos acontecimientos del pasado, principalmente en el nivel de la educación escolar. Entre ellos, la emancipación hispanoamericana parece más relevante porque abarca toda la Sudamérica hispana. Este proceso difícilmente puede comprenderse a cabalidad si se subdivide casi artificialmente en función de las necesidades de proyectos nacionales en ejecución desde cuyo prisma se redefine la narración del pasado.

Desde esa premisa, habría que replantearse la construcción discursiva del «otro» para que pase a formar parte del «yo» o «propio», o, en todo caso, pueda cumplir el rol de un otro amistoso y colaborativo. Para lograrlo es fundamental emprender un proceso de reconciliación histórica entre las partes que permita cerrar las heridas del pasado y pasar de una memoria doliente o de contigüidad a otra ejemplar (Todorov, 1993).

Todo ello requiere un nuevo punto de partida y su requisito indispensable es que la Guerra del Pacífico deje de ser la sombra que cobija todos los demás relatos del pasado bilateral peruano-chileno. Este nuevo principio requiere una toma de conciencia y compromiso explícito de las partes, no es un tema que una de ellas pueda resolver por sí sola.

Es hora de comprender que el pasado, como una vez diría el excanchiller del Perú, Rafael Roncagliolo, es un dato de la realidad, por lo que entonces forma también parte del presente. No se trata de estadios separados, la narración de la realidad, que es la única manera que tenemos para acceder imperfectamente a ella, se construye sumando ambas dimensiones de la temporalidad.

Es por todo eso que, para peruanos y chilenos, resolver lo que aún no hemos resuelto de nuestro pasado común es fundamental para la relación binacional del presente. De manera inconsciente, o quizá no tanto, los problemas de hoy expresan lo que sentimos muy en el fondo y esos sentimientos remiten a una narración histórica que pide a gritos un nuevo punto de partida.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Varela, Manuel (2004). *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*. Madrid: Akal.
- Anderson, Benedict (1997). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ciudad de México: FCE.
- Barros Arana, Diego (1890). *Historia Jeneral [sic] de Chile*. Volumen 11. Santiago de Chile: Rafael Jover.
- Basadre, Jorge (2002[1929]). *La iniciación de la república*. Tomo I. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM.
- Bonilla, Heraclio & Karen Spalding (1972). La independencia en el Perú: las palabras y los hechos. En H. Bonilla (ed.), *La independencia en el Perú*. Lima: IEP.
- Castoriadis, Cornelius (1997). El Imaginario Social Instituyente. *Zona Erógena*, 35.

- Catalani, Franco H. J. (2003). El mal en la dialéctica de la alteridad. *Anclajes*, VII(7), 77-106.
- Chocano, Magdalena (2006). Caudillaje y militarismo en la tradición interpretativa de la historiografía peruana. *Iberoamericana*, VI(22), 7-21.
- Dager Alva, Joseph (2009). *Historiografía y nación en el Perú del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- González Prada, Manuel (1888). *Discurso en el Politeama*. <http://www.voltairenet.org/article120667.html>
- Hampe Martínez, Teodoro (1987). El P. Vargas Ugarte y su aportación a la historiografía del Perú colonial. *Revista de Historia de América*, 104, 147-148.
- Hobsbawm, Eric & Terence Ranger (1998). Trayectoria y balance en la historiografía peruana: 90 años de la Academia Nacional de la Historia (1905-1995). *Anuario de Estudios Americanos*, LV(2), 703-725.
- Hobsbawm, Eric & Terence Ranger (2002). *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.
- Mitre, Bartolomé (1887-1890). *Historia de San Martín y de la Emancipación Sud-Americana*. Buenos Aires: Félix Lajouane.
- Pacheco Vélez, César (1993). *Ensayos de simpatía. Sobre ideas y generaciones en el Perú del siglo XX*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Parodi Revoredo, Daniel (2010a). La República frustrada y el enemigo perverso. La Guerra del pacífico en la Historia de la República del Perú de Jorge Basadre. *Summa Humanitatis*, 4(1).
- Parodi Revoredo, Daniel (2010b). *Lo que dicen de nosotros. La Guerra del Pacífico en la Historiografía y textos escolares chilenos*. Lima: Fondo Editorial UPC.
- Parodi Revoredo, Daniel (2011). *La Guerra del Perú y Chile contra España: Olvidos y recuerdos de una gesta común*. Santiago de Chile y Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Quiroz Chueca, Francisco (2012). *De la patria a la nación. Historiografía peruana desde Garcilaso hasta la era del guano*. Lima: Fondo Editorial de la ANR.

- Rosoux, Valérie (2002). Pièges et ressources de la mémoire dans les relations internationales. *Revue internationale et stratégique*, 46, 43-50.
- Rosoux, Valérie (2008). Introduction: Négociation et réconciliation. *Négociations*, 1(9), 7-11.
- Todorov, Tzvetan (1993). *Las morales de la historia*. Barcelona, Paidós.
- Van Dijk, Teun A. (2003). La multidisciplinaridad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad. En Ruth Wodak & Michael Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*, pp. 143-177. Barcelona: Gedisa.
- Vargas Ugarte, Rubén, S.J. (1996). *Historia General del Perú*. Tomo 6. Lima: Editor Milla Batres.

LA CUESTIÓN DE CHILE DURANTE EL GOBIERNO VELASCO, 1968-1975

Antonio Zapata

INTRODUCCIÓN

El gobierno del general Juan Velasco Alvarado se extendió durante siete años, entre octubre de 1968 y agosto de 1975. En ese lapso se sucedieron tres presidentes en Chile: Eduardo Frei Montalva, Salvador Allende y Augusto Pinochet. Como es lógico suponer, en Lima estos cambios de gobierno fueron tomados en cuenta y provocaron ajustes en las relaciones que el Perú mantenía con su vecino del sur. Tratándose de una importante relación bilateral, los cambios en política exterior se produjeron de una manera rápida e inevitable.

Aunque no todo fue cambio y se registra, igualmente, la presencia de factores de larga duración que trascienden a los gobiernos específicos. Aquí se encuentra la presencia de posturas tradicionales, básicamente conflictivas y fundadas en las agrias disputas que siguieron a la derrota peruana en la Guerra del Pacífico (1879-1884). Así, ambas partes han desarrollado a través de la historia una intensa rivalidad y bastante animosidad como rasgo constante en las relaciones bilaterales. No son naciones amigas ni predomina la confianza. Ese ánimo dispuesto a la confrontación aparece con regularidad, aunque atemperado o agravado por coyunturas específicas.

Entre los estudiosos de este periodo se ha enfatizado el violento deterioro de los vínculos bilaterales durante el gobierno de Pinochet. Esa contradicción habría sido causada por el cambio de gobierno en Chile y prácticamente habría llevado a la guerra en 1975. Por ello, frecuentemente se ha idealizado la relación entre Velasco y Allende, aunque veremos que fue menos óptima de lo habitualmente supuesto¹.

Esa imagen idealizada de la relación entre Velasco y Allende predomina en las interpretaciones realizadas tanto en el Perú como en Chile, siendo muy notoria en la obra del analista internacional de nacionalidad chilena José Rodríguez Elizondo (2004, pp. 59-72). A ambos lados de la frontera, la historia que circula con mayor frecuencia sostiene que Velasco se posicionó con Allende a causa de su común simpatía por la URSS. Pero, en realidad Velasco nunca fue comunista y su posición internacional básica estaba dada por su adhesión al movimiento de países no alineados que buscaban desplegar una postura tercerista, entre Washington y Moscú. De este modo, no hubo química entre los gobiernos de Velasco y Allende y para encontrar una verdadera edad de oro de la relación bilateral es necesario retroceder al comienzo del gobierno Velasco, cuando Eduardo Frei era presidente de Chile.

Las páginas que vienen a continuación se fundamentan en los Borradores de las Actas del Consejo de Ministros de la época de Velasco. Se trata de un documento excepcional que resume los debates en el Consejo de Ministros a lo largo de todo el periodo. Estos borradores fueron escritos por un equipo legal militar dirigido por el general EP Arturo Valdez Palacio, quien era un abogado asimilado al Ejército. Originalmente, estos borradores sirvieron para redactar el acta oficial en limpio, tarea que estuvo encomendada al general Valdez a lo largo del periodo. Quiso la suerte que los borradores se conserven y ahora se hallan en la Biblioteca de la PUCP; estos ofrecen una sorprendente

¹ Una versión bien informada, aunque altamente interesada de la postura peruana se puede hallar en una serie de artículos publicados en el diario *La República* en setiembre de 1995, escrita por Augusto Zimmermann, «Chile y Perú al borde de la guerra».

mirada desde dentro a la experiencia del gobierno militar. Adicionalmente cabe agregar que las actas oficiales se han extraviado de modo que los borradores se hacen más importantes. Cuando se produjo la transición de 1980, el gobierno militar se llevó parte del archivo de Palacio de Gobierno y por consiguiente, no se hallan las actas oficiales. Por su parte, los borradores son una fuente excepcional para entender la política peruana en una época en la que toda la escena se concentraba entre las cuatro paredes de palacio y estaba dominada por hombres de uniforme².

En nuestro caso, presentamos un tema puntual: la relación bilateral con Chile y el supuesto peligro de guerra de 1975. El estudio está organizado en cuatro grandes temas: en primer lugar interesa destacar cuáles eran los asuntos de Estado que vinculaban al Perú con Chile y le daban sustento a la relación. Luego de determinar estos temas, vamos a revisarlos durante el ciclo político del gobierno de Velasco. Al final veremos cómo en época de Pinochet habían entrado en profunda crisis el universo de iniciativas que había labrado la relación en el pasado.

Luego, vamos a preguntarnos por la importancia del escenario sudamericano para un gobierno como el velasquista. Al respecto, revisaremos las contradicciones con Brasil y la concepción imperante en Lima sobre el país carioca como interesado en dos objetivos estratégicos que colisionaban con el peruano: en primer lugar, quebrar el Pacto Andino y, a continuación, llegar al Pacífico a través de Bolivia. Veremos cómo, en vez de buscar soluciones, los militares peruanos extremaron sus diferencias con Brasil y entendieron a Chile como ariete de intereses brasileños.

Nuestra tercera pregunta guarda relación con el peligro de guerra propiamente dicho. Queremos saber si realmente hubo peligro de guerra con Chile durante 1975 o no pasó de un plan de contingencia.

² Borradores de las Actas del Consejo de Ministros del gobierno de Velasco. Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica, PUCP.

La fuente es excepcionalmente rica para este efecto, porque se halla la reflexión íntegra del Consejo de Ministros ante el proceso que permite pensar, sin dudas, sobre la posición del Perú ante el posible conflicto.

Como veremos a continuación, el Perú en ningún momento se planteó realizar una ofensiva militar contra Chile. Por ello, cabe formular una última cuestión, si realmente no hubo peligro de guerra, cuál fue la utilidad política de tanta alarma. Esta pregunta conduce a una entrevista del general Velasco con César Hildebrandt aparecida en la revista *Caretas*. El expresidente ya estaba retirado y fue su última entrevista antes de su fallecimiento. En ella, Velasco realiza un balance del proceso revolucionario y recuerda el complot que lo derrocó. Releyendo esta entrevista en la actualidad, permite pensar en los actores del golpe de Morales. Por ello, la pregunta final de este ensayo es: ¿cómo maniobraron los generales de la segunda fase con respecto a la posible guerra con Chile en 1975?

SOCIALCRISTIANOS Y MILITARES

Durante el gobierno de Frei gobernaba la Democracia Cristiana en Chile y en el Perú era notoria la influencia de asesores de ese signo político, liderados por Cornejo. De un modo natural, el socialcristianismo habría emparentado políticamente ambas experiencias gubernamentales. Un dato clave común de sus estrategias en política exterior era la búsqueda de un tercerismo reformista, que se aleje del capitalismo y del comunismo para encontrar un camino independiente. Esa voluntad política habría conectado al Chile de Frei con el Perú de Velasco. El proyecto era puesto en marcha por políticos que se conocían y tenían relaciones regulares a través de la Internacional Democristiana. A un lado de la frontera gobernaban y al otro asesoraban, constituyendo el puente entre ambos gobiernos³.

³ La concepción política de los militares peruanos ha sido motivo de largo debate, véase al respecto, Lisa North (1995, pp. 271-300).

En efecto, durante este periodo se pusieron en marcha dos proyectos complejos de colaboración entre Estados en el terreno internacional: el Pacto Andino y el Consejo del Cobre, conocido por sus siglas como CIPEC. Asimismo, en este lapso se redoblaron acciones en el terreno de las 200 millas y la defensa nacionalista de la pesca contra las acciones depredadoras de las compañías y gobiernos extranjeros⁴.

Así, los años finales de los sesenta y el comienzo de los setenta del siglo pasado muestran bastante colaboración entre los Estados de Perú y Chile. Este periodo entra en cuestión bajo Allende y se viene abajo abruptamente cuando Pinochet toma el poder en Chile en 1973. A partir de entonces sobreviene el rápido deterioro que exploran estas páginas.

El Pacto Andino había sido acordado en 1966, pero no se implementó inmediatamente, sino que fue puesto en marcha recién en 1969; en el caso peruano, correspondió a iniciativas adoptadas por el gobierno de Velasco. Al respecto, en sus primeros meses se debatió intensamente el tema de la integración andina, con el fin de ganar tiempo para proponer una propuesta compleja que tomara en cuenta las asimetrías entre los países⁵.

Las actas muestran que el gobierno peruano entendía que Chile y Colombia gozaban de mayor desarrollo económico, que el Perú era intermedio y que Bolivia y Ecuador se hallaban a la zaga. A partir de ello, los responsables peruanos temían que Chile y Colombia impusieran una integración basada en los logros alcanzados hasta ese entonces. De ese modo, los favorecidos hubieran sido necesariamente quienes dispusieran de mayor desarrollo industrial y la integración andina reproduciría las diferencias; en vez de lograr un desarrollo armónico e intereses comunes entre los socios. Esa integración rechazada era exclusivamente comercial, porque los ministros peruanos pensaban

⁴ Una visión positiva de los fascinantes años sesenta de la relación bilateral en el clásico libro de Juan Miguel Bákula (2002).

⁵ Borradores de Actas, 14 octubre 1968. Cabe destacar que es una fecha muy temprana, cuando recién estaba comenzando el gobierno militar.

que se sustentaba en el aparato industrial realmente existente, y por lógica hubiera sido en beneficio de Colombia y Chile.

Por ello, Velasco y sus ministros van a proponer una integración basada en los planes de desarrollo a futuro, sobre todo en propuestas industriales. En ese sentido, ciertas áreas económicas se reservarían para cada país socio y la integración andina incluiría el planeamiento; es más, sería fundamentalmente un proceso montado sobre dichos planes de desarrollo. Por ello, era notorio el interés del gobierno peruano por la programación industrial, asimismo, por los sectores que se asignaran a cada país y los plazos para su ejecución. El Perú de los militares temía quedar rezagado y perder una nueva oportunidad para la modernización, percibida como diversificación productiva que cortara modelos dependientes de la exportación de materias primas.

Para evitarlo, los ministros estudiaron detenidamente el tema y citaron a un grupo de expertos, entre los que destacó el economista Javier Silva Ruete, quien expuso ideas cruciales que convencieron a Velasco y a sus ministros. La estrategia peruana queda definida, se apoya en la programación industrial y en las partidas excluidas. Por ejemplo, el Perú obtiene derechos preferentes para desarrollar el área petroquímica y las actas contienen abundante información sobre las propuestas para atraer a Bolivia a un proyecto binacional. Así, se suponía que la petroquímica quedaría reservada para una planta por ser desarrollada en el sur del Perú y que ningún otro socio instalaría una petroquímica competitiva. El mercado ampliado quedaba reservado puesto que el producto se vendería sin aranceles en todos los países socios⁶.

A la vez, los países socios no quedan obligados a desgravar todos los productos de los demás, solamente algunos; los demás bienes quedaban consignados en listas de excepciones. Los países más retrasados tendrían mayores excepciones, para progresivamente ir equilibrando su comercio exterior. No se quería consolidar dependencias entre los socios,

⁶ Borradores de Actas, 3 de junio de 1969.

sino propiciar el desarrollo colaborativo. Vistos desde la perspectiva materialista de nuestros días, muchos de los objetivos de Velasco y del mismo Pacto Andino lucen bastante utópicos.

Para trasladar a política interna este importante tratado internacional, el gobierno de Velasco creó una institución pública especialmente diseñada, llamada la Oficina Nacional de Integración (ONIT), que debía coordinar con los ministerios que guardaran relación con la problemática. Con el fin de conferirle autoridad, esa nueva entidad estatal fue incorporada al consejo de ministros y a su cargo se colocó a un mayor general de la Fuerza Aérea bastante dinámico, Luis Barandiarán Pagador⁷.

El general Barandiarán expuso su planteamiento en la sesión del 2 de junio de 1970. En esta oportunidad realizó una crítica al modelo primario-exportador, subrayando que con base en las divisas que generó este modelo durante el periodo anterior —con el cual los militares estaban rompiendo— se había instalado una industria de ensamblaje, que importaba bienes semielaborados y los terminaba de producir localmente. Ese esquema productivo le parecía sumamente inconveniente, porque no lo juzgaba capaz de sostenerse en el tiempo. Dependía al 100% de divisas producidas por la exportación de materias primas, que en el pasado se había revelado un sector económico muy inestable y fuera de control por el país. Por ello, el modelo económico era inseguro y afectaba las posibilidades de autonomía y soberanía nacional⁸.

Por el contrario, el general Barandiarán argumentaba a favor de un modelo alternativo, basado en la generación de un sector nuevo de industria pesada nacional, que pudiera proporcionar bienes intermedios a la manufactura ligera producidos dentro del país. Esas industrias básicas serían estatales y obtendrían su rentabilidad exportando al mercado andino. Durante el debate ministerial, esta concepción del desarrollo industrial fue alabada por el almirante Jiménez de Lucio,

⁷ Borradores de Actas, 16 de setiembre de 1969.

⁸ Borradores de Actas, 2 de junio de 1969.

ministro de Industria y por el propio presidente Velasco, de modo que obtuvo amplio consenso. El ministro de Energía y Minas, Jorge Fernández Maldonado, también manifestó su acuerdo. El Perú habría de industrializarse y el sector fundamental correría a cargo del Estado, que encontraría viabilidad en el Pacto Andino. Así, este acuerdo de integración pasó a jugar un papel clave en el modelo de desarrollo nacional que Velasco puso en marcha⁹.

Interesa destacar que, inicialmente, Velasco y sus ministros habían pensado que tendrían el apoyo de Ecuador y Bolivia y la oposición de Colombia y Chile. Pero pronto descubrieron que coincidían con Chile y no había mayor motivo para una contradicción con el país sureño. Es más, las actas dan cuenta de las relaciones excepcionalmente estrechas entre los cancilleres Valdés de Chile y Mercado Jarrín del Perú. Incluso cuando se recibe una nota de Chile que es juzgada improcedente, se devuelve con el argumento de que seguramente el canciller Valdés no sabía de ella.

Respecto a la fase de lanzamiento del Pacto Andino, un punto conflictivo por superar fue la ausencia de Venezuela, no obstante que su presencia era altamente deseada por el Perú, para tener al menos un socio que no fuera fronterizo. Pero esta incorporación fue especialmente difícil por dos tipos de razones. Las primeras de orden interno, de Venezuela misma, donde el gobierno estaba más interesado que los empresarios locales; en segundo lugar, solo Perú tenía interés en atraer a Venezuela, el resto de socios desconfiaban de ella. Aunque, avanzando el tiempo, el gobierno peruano concretó su postura y Venezuela fue incorporada como país socio en 1972¹⁰.

⁹ La evolución del Ejército peruano hasta adoptar posiciones reformistas como la expresada ante el Pacto Andino ha sido motivo para múltiples estudios y debates, una temprana versión se debe a la pluma del mayor retirado Víctor Villanueva (1973).

¹⁰ Una muestra del temprano interés del Perú por incorporar a Venezuela en Borradores de Actas, 13 de mayo de 1969.

El Pacto Andino tenía una importancia estratégica porque concretaba el sueño desarrollista y el proyecto de industrializar al país. Pero en la escena internacional la apuesta principal de Velasco fue el Foro de los Países No Alineados (NOAL). En efecto, Velasco se ubicó en una perspectiva tercerista y dio impulso a una política que buscaba alejarse de Washington y Moscú. Consecuente con su apuesta para el frente interno, ni capitalista ni comunista, el régimen militar buscó proyectar ese tercerismo y halló su espacio en el marco del NOAL. Este foro era anterior al velasquismo y en realidad era liderado por países de mayor peso en la esfera internacional, como la India, Egipto y Yugoslavia. Pero el Perú se alzó como uno de sus nuevos conductores en los años setenta y le dio gran impulso en América Latina, donde compartió liderazgo con Chile que también era miembro de los NOAL hasta el gobierno de Pinochet. Por ello es preciso comprender la agenda específica entre Chile y Perú en este marco de iniciativas compartidas dentro del NOAL¹¹.

Siempre dentro de esta primera etapa de la relación peruano-chilena, bajo los gobiernos de Velasco y Frei Montalva, otro tema fue el Consejo del Cobre, conocido por sus siglas como CIPEC. Pocos años atrás en Lusaka, Zambia, se había constituido este organismo, cuyo propósito era coordinar políticas que permitieran elevar el precio de venta de dicho metal. Los países productores que fundaron la institución fueron Zambia, Congo, Chile y el Perú¹².

La segunda reunión de los cuatro países se llevó adelante en el Perú durante este primer periodo que estamos presentando. En ella, el gobierno Velasco planteó concebir al CIPEC como una entidad

¹¹ Como vimos, el general Edgardo Mercado fue el principal estratega de la política internacional y a propósito de NOAL publicó un importante folleto titulado «El Perú y los países no alineados» (SINAMOS, 1973).

¹² La trascendencia de la pesca para la estructura exportadora peruana se puede seguir en el libro de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta* (1988).

de coordinación entre Estados, que adoptara acuerdos solo por unanimidad. De este modo, aspiraba a mantener soberanía sobre un aspecto esencial para el país, como era la producción cuprífera. En este tema tampoco se registra mayor contradicción con Chile y por el contrario ambos son los animosos participantes latinoamericanos de este singular entendimiento con socios africanos¹³.

En esa época, los países productores de materias primas, las naciones llamadas del Tercer Mundo, sostenían casi unánimemente que los países consumidores del Primer Mundo habían fijado, a través de mecanismos extraeconómicos, precios bajos para las materias primas. Se argumentaba que gracias a medidas de ese tipo, los países centrales del Primer Mundo habían llegado a industrializarse y habían relegado al subdesarrollo al Tercer Mundo. Animada por estas ideas, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) había elevado considerablemente el precio del oro negro, sentando un ejemplo que trató de ser seguido por los países cupríferos. En ello, Chile y Perú fueron juntos compartiendo una política de Estado. De este modo, la primera etapa del CIPEC registra bastante colaboración y la construcción progresiva de confianza.

A continuación encontramos la cuestión del mar que conllevó un acuerdo entre Chile y Perú que condujo a un enfrentamiento con las grandes potencias especialmente con Estados Unidos. Después del fin de la Segunda Guerra Mundial, los diversos países del mundo habían extendido su soberanía sobre los recursos de sus mares adyacentes. Pero este proceso no había sido uniforme y había dado pie para múltiples conflictos entre los Estados y las grandes compañías pesqueras, que buscaban la más amplia libertad para pescar sin restricciones¹⁴.

¹³ Un balance exhaustivo del CIPEC en Borradores de Actas, 21 de noviembre de 1969.

¹⁴ En la escena internacional, EE.UU. fue la némesis del gobierno Velasco. Un análisis de esta contradicción en Helan Jaworski (1983, pp. 547-574).

En el caso del Pacífico sudamericano, en 1947 tanto Chile como el Perú habían establecido la cifra mágica de 200 millas como zona de soberanía marítima. Posteriormente habían incorporado a Ecuador al club y emprendido una larga batalla por el concepto de las 200 millas en el seno de la comunidad internacional. Como las Naciones Unidas convocaron varias conferencias internacionales sobre el nuevo derecho del mar; ese fue el terreno privilegiado donde actuaron las cancillerías del Pacífico sudamericano para sacar adelante sus posiciones¹⁵.

En el camino fueron ganando a sus pares latinoamericanos y a otros países tercermundistas. Las actas dan cuenta de numerosas reuniones sostenidas con este fin. Asimismo, muestran cómo las grandes empresas pesqueras internacionales y el gobierno estadounidense fueron los principales adversarios de una línea nacionalista en materia del mar¹⁶.

Asimismo, los ministros de Velasco conocen con sorpresa y fastidio el entendimiento entre la URSS y EE.UU. alrededor de una concepción estrecha de la soberanía marítima reducida a 12 millas¹⁷. En ese sentido, las actas relatan las peripecias de países chicos, como Chile y el Perú entre otros, por imponer su postura de 200 millas sobre los principales países del mundo, encabezadas en esta parte del planeta por los Estados Unidos¹⁸.

En este terreno, la cooperación entre Chile y el Perú se extendió hasta determinado punto y luego fue uno de los motivos para el conflicto en tiempos tanto de Allende como de Pinochet. El acuerdo inicial

¹⁵ Un ejemplo de esta colaboración en Borradores de Actas, 13 de marzo de 1970.

¹⁶ Una reunión de los ministros de Velasco expresa su interés por el tema en fecha tan temprana como 8 noviembre 1968. Borradores de Actas.

¹⁷ Borradores de Actas, 12 de diciembre de 1969.

¹⁸ El investigador estadounidense Richard J. Walter ha revisado la relación entre Perú y EE.UU. analizando papeles del Departamento de Estado y del Archivo Diplomático del Perú. Su análisis del tema pesquero se encuentra en: *Peru and the United States, 1960-1975: how their ambassadors managed foreign relations in a turbulent era* (2010, p. 222).

eran 200 millas y ese punto esencial se mantuvo a lo largo del tiempo. Pero Chile evolucionó hacia la idea de «mar patrimonial», mientras que el Perú defendió la concepción de «mar territorial», que había sido formulada en los años iniciales. En este sentido, Chile anticipaba la propuesta que fue aprobada en la Convención del Mar unos años después, en 1982. Mientras que el Perú adelantaba su negativa a firmar dicha convención internacional, posición que mantiene hasta el día de hoy. Mientras que Chile advirtió más temprano el curso internacional, el Perú mantuvo su posición original y se ha aislado¹⁹.

Este conflicto recién estalló en el periodo de Pinochet, pero fue gestándose en los años anteriores. Tanto en época de Frei como en la correspondiente a Allende es posible hallar menciones a diferencias con Chile alrededor del referido punto del mar: soberanía absoluta o solamente económica.

Otro asunto es el posicionamiento internacional en Sudamérica, que es percibida como un campo conflictivo donde es necesario moverse con cuidado. Esa susceptibilidad por la escena sudamericana se ha de mantener de comienzo a fin del periodo de Velasco. A este respecto, tanto durante el gobierno de Frei como posteriormente con Allende, los militares peruanos se sienten respaldados por Chile, entienden que ambos países actúan dentro del mismo campo.

En los dos primeros años, 1969-1970, el gobierno de Velasco percibe su posición como enfrentada a Brasil, al que calificará como un subimperialismo, hostil a todo proyecto de autonomía nacionalista revolucionaria²⁰. Asimismo, los ministros de Velasco observan críticamente que el modelo brasileño se apoya en el gran capital y goza de apoyo estadounidense. Otra constatación es que Colombia no aprecia

¹⁹ En realidad el Estado peruano no adscribió a la tesis del «mar territorial», pero actuó a partir de su premisa principal, reclamar soberanía absoluta y no solamente económica, como implicaba la tesis del «mar patrimonial» defendida por Chile.

²⁰ Un análisis de la política exterior brasileña vista desde el Perú en Costa (1985, pp. 25-28).

mayormente a la revolución peruana, mientras que se alegran de ser respaldados por Chile, Argentina y Ecuador.

Ese alineamiento exterior sudamericano es un asunto de máxima preocupación para los ministros de Velasco. En 1969-1970 aún tienen sus espaldas cubiertas, pero progresivamente se sienten aislados. Esta situación empeora a lo largo del tiempo, y bajo el periodo Pinochet el gobierno Velasco percibió una conspiración general en contra suya. Todos los Estados sudamericanos contra el Perú, liderados por Brasil y con Chile como vanguardia. Como prueban estas actas, la correlación de fuerzas en Sudamérica será un acicate para las posiciones conflictivas con Chile, que se desarrollan entre 1973 y 1975.

No obstante la buena relación entre Chile y Perú en el periodo inicial, algunos elementos de conflicto también saltan a la vista. Estos puntos de desconfianza son parte de la tradición conflictiva no resuelta a la que hemos aludido más adelante, que se remonta a una historia tenazmente amarga. No fue solamente la guerra de 1879-1883, conocida como Guerra del Pacífico, sino su larga secuela de disputa por dos provincias, Tacna y Arica, que quedaron cautivas de Chile, todo lo cual ensombreció la relación durante más de cuatro décadas, hasta ser resuelta legalmente por la partición en el Tratado de Lima de 1929.

Desde entonces, el Perú y Chile mejoraron su relación bilateral, pero sin modificar las imágenes negativas del otro que se esparcieron en la población a través de la educación y el saber común. Después del Tratado de Lima y la reintegración de Tacna al Perú, los Estados de Chile y el Perú quedaron reconciliados y de hecho mejoraron las relaciones, pero sin superar los sentimientos negativos acumulados por la historia (Fermandois, 2011).

La desconfianza histórica se concreta en la disposición de Velasco de no permitir extranjeros en la administración pública peruana, especialmente chilenos. El presidente mismo va a manifestar su opinión, sustentando que existe necesidad de trabajo y que el Estado debe ser terreno exclusivo de nacionales. Pero aparte de esta explicación,

se halla la consideración del especial peligro de la presencia de ciudadanos chilenos en el Estado peruano²¹.

A los militares del periodo les importaba mucho llegar en buenas condiciones al centenario de la Guerra del Pacífico. 1979 era visto como un año crucial y, de acuerdo a las actas, esa habría sido una de las motivaciones del golpe del 3 de octubre de 1968. La idea era recuperar el tiempo perdido y estar en forma para el centenario de la guerra, para lo que pudiera suceder. La competencia con Chile habría sido uno de los fuelles del gobierno Velasco (Zapata, 2011).

En tanto ello, los ciudadanos chilenos podían formar una quinta columna y era necesario ser precavidos. Por ello, la primera fase fue clara sobre su política de reservar el Estado peruano para trabajo de funcionarios nacionales y ser especialmente atento en excluir a los ciudadanos chilenos.

En la misma línea de elementos tradicionales de conflicto está el tema de Bolivia. Se trata de definir quién conduce la carga marítima boliviana y para ganar esa competencia, el Perú entiende que debe ofrecerle al país altiplánico mejores condiciones para sus operaciones de comercio exterior. Sin embargo, no obstante el favorable alineamiento internacional de esta primera etapa, el Perú careció de capacidad práctica para ganar esa competencia con Chile. En efecto, como era costumbre desde tiempo atrás, durante los años de Velasco, Chile continuó movilizándolo esencial del comercio boliviano, porque sus puertos y sistemas de transporte eran más modernos.

²¹ Borradores de Actas. De comienzo a fin y a lo largo de toda esta fuente, se hallan expresiones como la siguiente: «El Ministro de Educación informó sobre la presencia de chilenos en centros docentes dependientes de su portafolio, aparte de otros extranjeros, existen 16 de esa nacionalidad, llegando al extremo de que uno de ellos tiene el cargo de Director de un centro de enseñanza. Sobre el particular, el señor Presidente indicó que deben ser eliminados, teniendo en cuenta que existe personal peruano capacitado que se encuentra sin puesto».

Las actas dan cuenta de la impotencia peruana, así como de la persistencia de una relación de competencia con Chile respecto a Bolivia. Esa persistencia es fruto de una concepción tradicional en las relaciones exteriores peruanas. De acuerdo con ese parecer, el juego en la triple frontera es suma cero, o gana Chile o gana el Perú, no hay posibilidad de concebir situaciones de beneficio tripartito. En realidad, el pensamiento es que alguno de los dos, Chile o Perú, ha de beneficiarse del tráfico boliviano. Es decir, para la concepción tradicional, Bolivia siempre pierde y uno de los otros dos gana; por lo tanto, se trata de armar una oferta mejor a la chilena, que en realidad nunca se ha podido concretar.

Por ello, los militares peruanos buscaban influir en Bolivia con especial dedicación, cultivando variadas relaciones. Junto con Ecuador, el país altiplánico les interesó sobremanera porque percibían que había fuertes intereses que se movían en ambos escenarios. A este respecto cabe mencionar que el gobierno peruano se sintió tranquilo con la evolución de los asuntos bolivianos hasta la llegada del general Banzer en 1971²².

No obstante los cambios políticos en La Paz, Velasco confió en el respaldo boliviano. Incluso con Banzer las relaciones no fueron tan conflictivas, aunque como veremos, se tensaron luego del Abrazo de Charaña con Pinochet. Pero incluso en ese momento, algunas puertas se mantuvieron abiertas y fueron empleadas para aminorar conflictos y mantener la cordialidad y la información oportuna. Este desarrollo evidencia la importancia estratégica que mantuvo Bolivia para el gobierno del general Velasco a lo largo de toda su existencia. Como veremos, la cuasi guerra con Chile de 1975 desembocó del temor a un entendimiento chileno-boliviano que lesionara los intereses estratégicos del Perú.

²² Borradores de Actas, por ejemplo en la sesión del 20 de noviembre de 1970, los ministros peruanos establecen la existencia de un bloque entre Bolivia, Chile y Perú para entenderse en todo lo referente al Pacto Andino.

TIEMPO DE INCERTIDUMBRE: ALLENDE EN EL PODER

Por su parte, la llegada al poder de Salvador Allende significó problemas nuevos que pusieron a prueba la relación bilateral. En primer lugar, la cuestión del comunismo. Los militares peruanos no eran comunistas ni tampoco se sentían simpatizantes de esa doctrina. No obstante la existencia una abundante literatura que hace a Velasco un comunista, en realidad fue nacionalista y simpatizante socialcristiano o seguidor de las enseñanzas apristas de la primera hora (Velasco, 1972). Pero, el comunismo le parecía una doctrina extranjera, puesta al servicio de una gran potencia, la URSS, además ajena al continente americano. Para Velasco siempre fue un asunto de primera importancia marcar distancia tanto del capitalismo como del comunismo. Hasta el final de sus días, a sus ojos, la simpatía por el comunismo desacreditaba a sus portadores.

Asimismo, aunque Allende era militante del Partido Socialista, el Partido Comunista Chileno tuvo una significativa participación en la Unidad Popular. Por ello, para Velasco, el marxismo identificaba al socialismo chileno con el comunismo. El problema era el marxismo de Allende, porque esta era una doctrina inconveniente para nuestros países. Tanto desde el punto de vista ideológico, puesto que era extraño a las tradiciones de nuestro continente, como también desde el punto de vista práctico, porque nos sumergía en las contradicciones de la Guerra Fría, obligándonos a tomar partido, cuando lo conveniente era ubicarse con los países no alineados y jugar una carta tercerista²³.

Es cierto que el gobierno Velasco simpatizó con Cuba, pero tardó en reconocer a la isla; antes reconoció a la URSS y a China. Los militares peruanos tuvieron que explicarse a sí mismos el problema de Cuba y su apoyo a las guerrillas de los años sesenta, que ellos habían combatido

²³ Una expresión de la intranquilidad en el Consejo de Ministros de Velasco a propósito de la inestabilidad política de Chile a raíz del triunfo de Allende, en Borradores de Actas, 29 de setiembre de 1970.

como oficiales del EP. Es más, en 1965, cuando estallaron los alzamientos tanto del MIR como del ELN, varios militares destacados habían trabajado en el servicio de inteligencia del Ejército. En realidad, los oficiales golpistas habrían salido de inteligencia antes incluso que del CAEM²⁴.

Pero sí es cierto que los ministros de Velasco acabaron apreciando la eficiencia del gobierno cubano y su conducta política fue interpretada como solidaria porque actuaba sin interés. En consecuencia, las relaciones entre ambos gobiernos fueron fraternas. Más adelante, el gobierno Velasco entabló una relación con la URSS destinada a comprar armamento, que veremos resultó crucial en el cuasi conflicto con Chile de 1975. Sin embargo, una cosa era comprar armas y otra eran los alineamientos ideológicos. Al respecto, el gobierno de Velasco no mostró mayor cercanía con el comunismo y en la primera entrevista de un ministro peruano con Allende, quien había ganado las elecciones pero aún no asumía, el general peruano le preguntó directamente si habrá presencia comunista en su gabinete. Al retornar a Lima, el informe a sus pares evidencia el alivio que experimentó cuando la respuesta del presidente chileno fue negativa.

La antipatía contra el comunismo es recurrente en el Consejo de Ministros de Velasco. Algunos de sus integrantes llevan la voz cantante. Un ejemplo fue el entonces ministro del Interior, general Pedro Richter, quien desataría una verdadera caza de brujas buscando comunistas chilenos en el sur del Perú después del golpe contra Allende. Una preocupación semejante se halla en el ministro de Marina, almirante Luis Vargas Caballero, quien no deja pasar ocasión para denunciar las actividades del ex embajador de Chile de la época de Allende, el doctor Jerez, quien después del golpe contra la UP había permanecido en el Perú

²⁴ Una lectura alternativa en Víctor Villanueva (1972). En este texto, el conocido analista de temas militares y políticos argumenta que el CAEM formó la ideología nacionalista y revolucionaria del régimen militar.

y recibía en su casa a izquierdistas exiliados²⁵. De ese modo, en el seno del gobierno de Velasco no hubo simpatía por el comunismo; por el contrario, algunos de sus integrantes eran abiertamente anticomunistas.

Si el comunismo que acompañaba a Allende era un peligro para el gobierno peruano, esa sensación se ahondaba por la intensa crisis en Chile. El ascenso de Allende se vivió en medio de problemas de gran magnitud: fuga de capitales, asesinatos de altos oficiales de las Fuerzas Armadas, indecisiones políticas hasta la última hora. Esa precariedad fue mal recibida por el gobierno de Velasco. En principio, los militares peruanos preferían un gobierno estable en Chile y Frei reunía los requisitos. Pero con Allende todo parecía andar al borde del abismo y peor aún con intensa presencia de marxistas de toda Latinoamérica.

Durante este segundo periodo, el Pacto Andino continuó su evolución. Los problemas se van centrando en el capital extranjero y su participación en los países socios. Este tema finalmente llevó al Chile de Pinochet a retirarse del PA y constituyó uno de los motivos cruciales de la tensión del año 1975. Pero en 1970, tanto el Perú como Chile compartían una postura común frente al capital extranjero²⁶.

En este momento, el país más liberal era Colombia y constituye el rival contra quien se dirigen tanto delegados peruanos como chilenos. Esta evidente distancia con Colombia busca ser compensada con un acercamiento a Brasil. Un viaje largamente preparado del canciller Mercado Jarrín a Brasil en año 1971 trajo resultados positivos.

²⁵ Borradores de Actas, 5 de febrero de 1974. En esa sesión se produce el siguiente diálogo, «por su parte, el Ministro de Marina dijo que el ex embajador de Chile en el Perú, Sr. Jerez, tiene reuniones con ciudadanos chilenos para actuar en contra del actual Gobierno de Chile; y el Jefe del Estado exhibió el Boletín que edita en Lima el Comité Peruano de Solidaridad con Chile, cuyo contenido dijo podría hacer presumir al Gobierno de dicho país que estamos apoyando a sus opositores y que no somos respetuosos del principio de no intervención».

²⁶ Esa posición en común de Perú y Chile se halla sintetizada en Borradores de Actas, 21 de diciembre de 1970.

Por un momento, los militares peruanos sintieron que lograban reducir desconfianzas con el gigante sudamericano y lograban un camino común respetando diferencias. En los años siguientes volverían las contradicciones y llegarían al paroxismo en 1974-1975, pero cabe destacar que Mercado realizó un esfuerzo consciente por mejorar la relación bilateral y creyó haberla encauzado.

Por otro lado, continúan los roces tradicionales y los desencuentros de diverso tipo con Chile. Por ejemplo, las actas dan cuenta del rechazo entre los ministros peruanos de las supuestas maniobras de Chile para vender harina de pescado y cobre por debajo de los precios habituales, ganando mercados extranjeros a costa del Perú. Igualmente se evidencia la disposición del ministro de Pesquería, el general Javier Tantaleán, a formar empresas mixtas con Ecuador, mas no con Chile. El ministro no desarrolla sus razones, simplemente afirma que «con Chile no conviene», como dándolo por obvio, haciendo más sintomática la expresión²⁷.

En este terreno de querellas siempre presentes se halla también la etapa del largo conflicto por la denominación de origen del pisco. Como es largamente conocido, en este terreno Chile adelantó bastante y el Perú se sintió injustamente atrasado. Por ello, el tema del pisco es fuente de animosidad en el largo plazo y las actas de Velasco dan cuenta de un episodio más de esta larga disputa²⁸.

Estos conflictos puntuales no son decisivos en sí mismos, sino que mantienen un clima de animosidades, que constituyen un sustrato de hostilidad que tiende a encenderse cuando un asunto o suceso mayor viene a incentivarlo. Ese será el caso del armamentismo.

En efecto, las actas de Velasco dan cuenta del cuidadoso seguimiento de los ministros peruanos a la compra de armas por parte de Chile.

²⁷ Borradores de Actas, 26 de enero de 1971.

²⁸ El tema del pisco fue revisado en la sesión del 12 de octubre de 1971. Borradores de Actas.

Las alarmas se encienden precisamente en época de Allende, cuando los estrategas peruanos reciben informes de compra de armas de Chile en Yugoslavia y en la URSS²⁹. Además, reciben noticias alarmistas de posible guerra entre nuestros dos países. En ese momento, a finales de 1972, el gobierno de Velasco decide nombrar un agregado militar en la URSS, posición que será crucial en el desarrollo futuro. Por ahora, cables de agencias extranjeras de noticias advierten de aprestos guerrescos entre Chile y el Perú. Los militares peruanos los descartan, pero los toman en cuenta, los leen y razonan sobre su significado³⁰.

Por su parte, el canciller Mercado realizó en una sesión de gabinete una evaluación de la política exterior del gobierno de Richard Nixon en EE.UU. Mercado constata un endurecimiento estadounidense en relación con el bloque comunista. Precisaba que en América Latina esta línea había de traducirse en tensiones entre Estados Unidos por un lado y Cuba y Chile por el otro. Mercado percibía a Kissinger muy hostil con Allende y le preocupaba que el Perú quedara ubicado en ese mismo campo. Así, el posicionamiento de Chile con el bloque liderado por la URSS era fuente de problema y preocupación para los ministros de Velasco³¹.

Avanzado el periodo de Allende, en febrero de 1973 Velasco sufrió un aneurisma. Entonces, el primer ministro y ministro de Guerra era el general Mercado Jarrín, a quien anteriormente hemos visto actuar como canciller, cumpliendo un destacado papel en el análisis y diseño de la política internacional del país. Mercado se ajustaba al concepto de intelectual militar, aplicado por el investigador holandés Dirk Kruijt para comprender al gobierno revolucionario de las Fuerzas

²⁹ La evaluación de una compra de armamento por Chile en Yugoslavia en la sesión del 11 enero 1972. Borradores de Actas.

³⁰ Por ejemplo, la sesión del 31 de agosto de 1971 analizó cables de noticias internacionales referidos a una posible guerra entre Chile y Perú. Borradores de Actas.

³¹ Un texto indispensable para comprender al general Mercado son sus discursos como canciller, Edgardo Mercado Jarrín (1971).

Armadas peruanas. Según esta noción, en este periodo llegaron al poder militares con preparación profesional competente en áreas no necesariamente castrenses. Uno de estos intelectuales militares más prominentes era el general Mercado³².

Ese perfil lo llevó a vacilar durante la crisis abierta por la enfermedad de Velasco. No se atrevió a dar un golpe dentro del golpe, que lo hubiera llevado al poder. Méritos no le faltaban, tampoco una posición de poder, la segunda detrás de Velasco mismo, pero le sobró indecisión y se dejó ganar la mano por otras fuerzas que lo rebalsaron y permitieron la continuidad de la presidencia en un general Velasco debilitado. Así, la enfermedad del presidente constituye un punto de inflexión, a partir de ese momento su capacidad personal de liderazgo quedó mellada y el rumbo quedó definido por fuerzas distintas que se expresaban en el Ejército y que no siempre empujaban en el mismo sentido. En lo que a Velasco se refiere quedó encerrado entre un grupo de amigos ministros y generales que formaban el grupo denominado La Misión, cuya tendencia era autoritaria y corporativa.

En ese periodo no ocurrió nada nuevo ni con el Pacto Andino ni con el CIPEC. Las mismas noticias con solo un cambio por destacar. El Perú obtiene mucho de su pretensión en términos de programación industrial. Así, los altos funcionarios peruanos quedaron bastante satisfechos por los sectores que conservó el país para su desarrollo. A partir de ese momento, el punto pasó a ser la ejecución. Los ministros peruanos percibieron que ya no se trataba de exigir en la mesa, sino que había llegado la hora de cumplir con lo conseguido en las negociaciones. El asunto era mucho más complicado e implicaba entenderse con los industriales peruanos, con quienes las relaciones eran malas y solo empeoraron a lo largo del periodo³³.

³² El concepto de intelectual militar es presentado por Dirk Kruijt en su obra *La revolución por decreto* (1991).

³³ Las difíciles relaciones entre los empresarios y el gobierno de Velasco, en el artículo de Julio Cotler, «Democracia e integración nacional en el Perú» (1985, pp. 23-62).

Por su parte, el tema de las 200 millas evidencia que las relaciones con Chile estaban dejando de ser lo óptimas que fueron con Frei y constituían el puente que lleva de Allende a la tensión bajo Pinochet³⁴. Una visita al Perú del presidente de México fue la oportunidad para que los ministros de Velasco discutieran las distintas posiciones que existían sobre las 200 millas.

México compartía con Chile la tesis del «mar patrimonial», que, como vimos, mantenía soberanía económica, pero restringía soberanía en otras áreas como la jurisdiccional y el libre tránsito. Ello a diferencia del reclamo peruano por soberanía absoluta, tanto jurisdiccional como económica. Los militares peruanos discuten y constatan que en Chile se ha impuesto una concepción que es diferente a la suya. Por ello, motiva su preocupación la interpretación que Chile pueda darle a los convenios de 1954 que se habían firmado conjuntamente con el Ecuador. La decisión que adopta el Consejo de Ministros es pedir que cancillería estudie a conciencia estos documentos y recomiende una línea de acción³⁵.

En este periodo los temas sudamericanos también se pusieron a la orden del día, presagiando mayores dificultades en el horizonte. Una intervención del general Barandiarán en el Consejo de Ministros vuelve sobre la competencia abierta en Sudamérica entre dos modelos de revolución militar: la brasileña y la peruana. Varios países estarían balanceándose entre uno y otro modelo. Concretamente se trataba de los gobiernos militares de Bolivia y el Ecuador. En ambos Estados, los militares peruanos constatan fuerzas disímiles, unas apuntando hacia el Perú y otras dirigiéndose hacia Brasil. Sobre Ecuador, el gobierno Velasco desconfía especialmente de los ministros civiles, a quienes calificaba

³⁴ Los ministros peruanos ya habían discutido la tesis chilena del «mar patrimonial» como distinta y opuesta a la tesis peruana del «mar territorial». Borradores de Actas, 6 de julio de 1971.

³⁵ Se trata de los mismos acuerdos que estuvieron en debate entre ambos Estados durante el diferendo por límites marítimos del Perú con Chile en la Corte Internacional de Justicia, CIJ.

como aliados a la oligarquía. Una y otra vez, los militares peruanos vuelven a considerar las cosas con preocupación creciente³⁶.

El parecer de los ministros peruanos sobre Bolivia es particularmente relevante, sobre todo porque se basa en una postura de la Cancillería, expresada a través del reputado embajador Juan José Calle, quien participa como invitado en el Consejo de Ministros. Según su interpretación, Bolivia era tierra de encuentros en Sudamérica porque forma parte de tres de las cuatro grandes cuencas del continente. Se cruzaban los caminos en el altiplano y para llegar de un polo de Sudamérica al otro era preciso cruzar Bolivia. Esa importancia estratégica era percibida, pero venía acompañada por una evaluación pesimista; después de la caída de Torres en 1971, Bolivia era un territorio dominado por Brasil. Además, al estar alineada con Brasil era propensa a entenderse con Chile y este tema tenía particularmente ansiosos a los ministros de Velasco³⁷.

El mismo presidente informó que en la segunda parte de 1973 se produjo un acercamiento de Bolivia hacia el Perú. Velasco pensaba que se debía a inconvenientes entre Bolivia y Chile y supuso que sus negociaciones deberían haber llegado a punto muerto y que a los bolivianos no les quedaba otra opción que voltear la mirada hacia el Perú. Con esa interpretación se recibió en Lima al general Banzer, quien realizó una visita de Estado, poco antes del golpe de Pinochet contra Allende. El tema era explorar propuestas que abrieran un camino para llegar al mar y escapar de la mediterraneidad boliviana. En relación con Bolivia, el régimen de Velasco pugnó por influir y cuando constató que perdía piso se fue convirtiendo en un tema muy sensible, que finalmente desató sus iras guerreras³⁸.

³⁶ El análisis de los ministros peruanos de las relaciones con Ecuador en la sesión del 4 de abril de 1972. Borradores de las Actas.

³⁷ Un interesante debate sobre Bolivia, el Pacto Andino y la mediterraneidad altiplánica en Borradores de Actas, 27 de junio de 1972.

³⁸ Un informe de Velasco sobre Bolivia a propósito de una visita a Lima del general Banzer en Borradores de Actas, 17 de julio de 1973.

Así, la competencia entre el Perú y Chile estaba creciendo a lo largo del periodo de Allende³⁹. Otra manifestación de esa suspicacia fue la ceremonia de transmisión de mando en Argentina. En esa oportunidad, la delegación peruana fue bien recibida, pero fue opacada por el fervor popular argentino por Allende y su simpatía por el proceso político chileno. Esta profusión de propaganda y el cariño masivo de la multitud porteña impresionó a la delegación peruana y la llevó a plantear la necesidad de desarrollar una política específica que permita recuperar «preeminencia» en la relación del Perú con la república argentina.

Por último, también abonaba en esa dirección la decisión adoptada en materia de compra de armas. El Perú ya había decidido comprar tanques y artillería en la URSS cuando Allende aún gobernaba en Chile. Es cierto que el armamento llegó al Perú justo después del golpe que llevó a Pinochet al poder. Pero lo importante es entender que la decisión fue adoptada mientras Allende era mandatario. Los ministros de Velasco justificaban sus compras de armas como una respuesta a la carrera armamentista chilena. En opinión del mismo Velasco, ¿cómo siguen comprando armas si dicen estar sumergidos en una seria crisis económica? Por ello, la carrera armamentista y la opción peruana por las armas soviéticas es un asunto anterior al golpe de Pinochet.

En forma paralela, los militares peruanos pasaban de la reticencia al entusiasmo por el Ejército cubano. Una visita del general Tantaleán a Cuba concluyó con la firma de un comunicado conjunto, que produjo bastante suspicacia en el Consejo de Ministros de Velasco. La Marina se opuso, puesto que hubo elogios a Fidel Castro. Pero Tantaleán defendió el documento sosteniendo que su valor se hallaba en el reconocimiento cubano de la tesis peruana de 200 millas de mar territorial. Así, Cuba se habría distanciado de la URSS, inclinándose en dirección al Perú y al Tercer Mundo. Es decir, en asuntos concernientes al Perú,

³⁹ Una comparación de las performances económicas de Perú y Chile y su relación con los poderes económicos internacionales en John Sheanan (1985, pp. 407-434).

Cuba se mostraba más amistosa que otros países latinoamericanos. Los argumentos de Tantaleán fueron convincentes y los ministros decidieron que el comunicado conjunto se publique en todos los medios de prensa⁴⁰.

Esta orientación era confirmada por la buena impresión que dejó en una delegación peruana excepcionalmente numerosa la realización de extensas maniobras militares por parte del Ejército cubano. Eran tiempos de guerra para Cuba en el escenario africano y su Ejército evidenciaba un alto nivel de preparación militar. No se trataba solamente de poseer armamento de alta calidad tecnológica, sino de preparación y disposición para el combate coordinado a nivel militar. Esa eficiente preparación militar fue comprobada en el terreno por los delegados peruanos y reforzó su apreciación positiva del gobierno de Cuba.

Como vemos, el gobierno de Velasco ya había comprado armas en la URSS y también había desarrollado una buena relación con Cuba en el terreno militar cuando ocurrió el golpe de Pinochet. Como vimos, también estaban en curso contradicciones Chile-Perú en el terreno de las 200 millas y, a ese respecto, Velasco había ordenado una primera alerta ante el país mapochino.

La reacción inicial peruana ante el golpe de Pinochet fue cautelosa. Velasco mismo recomendó prudencia a sus ministros y la adopción de pasos bien meditados. Ese era el ánimo hasta comienzos de octubre 1973, cuando se produjo el primer encuentro entre representantes políticos de ambos gobiernos y se abrió claramente una tercera etapa de la relación bilateral.

⁴⁰ La visita de Tantaleán a Cuba y sus numerosas implicancias en Borradores de Actas, 12 de setiembre de 1972.

IDAS Y VUELTAS EN TORNO AL CONFLICTO

El entonces canciller, el general Miguel Ángel de la Flor, informó al Consejo de Ministros el resultado de su entrevista con el representante de Chile, enviado en misión para explicar las intenciones de su novísimo gobierno militar. Este delegado de Chile transmitió el propósito de su gobierno de mantener relaciones bilaterales amistosas y se comprometió a apoyar al Perú en el Pacto Andino y en la OEA. De ese modo, los primeros signos iban en dirección a la distensión. Ese clima se reforzaba por las constantes intervenciones del ministro de Marina, almirante Vargas Caballero, quien fustigaba a todo enemigo peruano del proceso dirigido por el general Pinochet⁴¹.

Sin embargo, la continuidad de la compra de armas por parte de Chile inclina los pareceres de los ministros de Velasco en dirección contraria. De la comprensión pasan a la hostilidad cuando se discute la compra de Chile por 50 millones de dólares en armamento a Francia. Nuevamente los ministros peruanos se preguntan, ¿con qué dinero compran armas si dicen estar en crisis? ¿Contra quién están apuntando esas armas que compran con tanta urgencia?⁴²

Ese estado de ánimo se reforzó a través de la interpretación que el general Mercado ofreció en el Consejo de las razones del golpe de Pinochet. Como vimos, para aquel entonces Mercado era ministro de Guerra y primer ministro, posición que sumada a su anterior gestión como canciller le permitía pontificar ante los ministros. Incluso Velasco escuchaba callado. Según su parecer, los militares chilenos también tenían presente el centenario de la Guerra del Pacífico. Como en sus

⁴¹ Apenas producido el golpe de Pinochet aparecen diferencias en el gobierno peruano sobre cómo interpretarlo y qué posición adoptar. A un lado parece la Marina que era muy contraria a Allende y del otro, el resto del gabinete que carece de simpatía por el nuevo gobierno chileno. Borradores de Actas, 18 de setiembre de 1973.

⁴² Como se sabe, el gobierno de Pinochet afrontó un primer año muy dificultoso, cuyas vicisitudes se tradujeron en crisis de liquidez, elevada inflación y crecientes demandas sociales. La situación se puede seguir en la obra de Sergio Bitar (1979, p. 200).

declaraciones los golpistas chilenos hablaban de seguridad externa, Mercado infería que buscaban estar en buen pie en 1979, que ya estaba bastante cerca. Así, el fantasma del centenario de la Guerra del Pacífico tuvo bastante vigencia durante la primera fase⁴³.

En el Consejo de Ministros de Velasco se procesó una ambigüedad. Algunas noticias que venían del Chile de Pinochet generaban tensión y alarma, mientras que otras, por el contrario, sembraban tranquilidad y apaciguaban. Las informaciones eran seguidas por interpretaciones en ambos sentidos y el resultado fue un movimiento de avance y retroceso, pero no estático, sino en forma de tirabuzón, que progresivamente fue cavando un hoyo.

Por ejemplo, el presidente Velasco expresa abiertamente sus temores respecto a una nueva guerra con Chile, pues plantea una alerta contra la posibilidad de que ciudadanos mapochinos trabajen en el Estado peruano⁴⁴. Ya hemos visto que Velasco estaba seguro de que los chilenos en el Perú constituían una quinta columna y ordena reforzar los controles. Este agudizado temor da pie para una verdadera cacería y sesión tras sesión los ministros se informan mutuamente de dependencias donde estaría trabajando algún ciudadano chileno. El clima del Consejo de Ministros está absolutamente alejado de la solidaridad con el personal allendista que se hallaba perseguido y obligado a salir de Chile. En el Perú, el gobierno no les daba la bienvenida. Al contrario, le temía⁴⁵.

En marzo de 1974 se encendieron las alarmas a propósito de una reunión realizada en Brasil. Nuevamente la correlación política y militar en Sudamérica fue fuente de intranquilidad en el gobierno peruano.

⁴³ Mercado escribió bastante sobre la guerra de 1879, evidenciando que la había analizado y la empleaba para sus planteamientos geopolíticos (Mercado Jarrín, 1979).

⁴⁴ Velasco contra la presencia de chilenos en el país, Borradores de Actas, 16 de octubre de 1973 y 5 de febrero de 1974.

⁴⁵ Velasco a propósito del armamentismo de Pinochet, en Borradores de Actas, 16 de octubre de 1974.

Se trató de una reunión convocada por Brasil a propósito de la toma del poder por el presidente Ernesto Geisel, a la que asistieron los presidentes de Uruguay, Chile y Bolivia, quienes junto al anfitrión eran interpretados por el gobierno peruano como derechistas, enemigos del curso de la revolución peruana. Velasco toma la palabra y anuncia un enorme peligro consistente en una conjura internacional contra el Perú⁴⁶.

Durante la reunión en Brasil, el embajador peruano en ese país, Alberto Ruíz Eldredge, realizó ante la delegación peruana un análisis de la situación en Sudamérica, que luego se trasmitió a los ministros. De acuerdo a la interpretación atribuida a Ruíz Eldredge, Brasil quería salir al Pacífico y su idea era lograrlo a través de un corredor que Chile le ofrecería a Bolivia. Según este parecer, Brasil construiría una carretera desde el Atlántico que cruzaría Bolivia y llegaría al Pacífico por el corredor que Chile le ofrecería al país altiplánico. Asimismo, la intención de Brasil era dismantelar el Pacto Andino utilizando a Bolivia y Chile para ese propósito, porque esa carretera cortaría las economías del Pacto Andino e introduciría un nuevo eje económico. Una teoría conspirativa iba tomando cuerpo en el seno del gobierno Velasco⁴⁷.

El general Mercado echó leña al fuego. Según su punto de vista, Brasil era el articulador de la conjura contra el Perú. Mercado, que ayer había sido el propulsor del acercamiento a Brasil, cambió. En 1974 consideraba al Brasil como el arquitecto del cerco contra el Perú. Por su parte, siempre de acuerdo a su parecer, Chile estaría intentando soldar su frente interno con un enemigo exterior; es decir, el Perú. Por ello, Mercado reforzaba el punto de vista de Velasco y el Consejo de Ministros entró en crispación.

⁴⁶ Esta reunión fue seguida también por la prensa peruana. Una selección de sus titulares se puede seguir en la obra extraordinariamente útil que se debe a Henry Pease y otros (1974-1981, tomo III, p. 802).

⁴⁷ Velasco sobre Brasil en Borradores de Actas, 19 de marzo de 1974.

Sin embargo, en una movida característica del vaivén que caracterizó al periodo, el general Morales Bermúdez, entonces ministro de Economía y Finanzas, visitó Chile en el curso de una reunión del BID y tuvo una amable entrevista con el general Pinochet. En dicho encuentro se habrían bajado los ánimos y asegurado que ambos países respetarían los acuerdos internacionales y no serían agresivos con el otro. Esa información alivió a Velasco, que ordenó que la prensa no siguiera denunciando en forma constante al gobierno de Chile. Según su razonamiento, «de qué nos servía tanto ataque».

Este clima de apaciguamiento se reforzó semanas después, cuando el Consejo de Ministros en pleno recibió al general Leigh, comandante de la Fuerza Aérea de Chile y miembro de su Junta de Gobierno. Los ministros peruanos almorzaron con el miembro de la junta militar chilena en un ambiente distendido y departieron con amabilidad; no obstante que ese gesto tuvo elevado costo político y personal. Un viejo amigo de Velasco, el empresario y entonces embajador, Enrique León Velarde, renunció airadamente tirando los platos por la ventana, con gran disgusto del presidente. Pero más allá de las desavenencias, es claro que durante 1974 las relaciones entre Chile y el Perú fueron ambivalentes⁴⁸.

Desde el punto de vista del gobierno, el aislamiento internacional era una preocupación adicional, porque la tensión clave del periodo era su propia crisis interna. La situación económica era complicada, un persistente déficit de balanza comercial provocaba que faltaran recursos para el ambicioso plan de desarrollo nacional que estaba llevando a cabo Velasco. Esa carencia había tratado de ser suplida por el endeudamiento externo, y los préstamos efectivamente habían aliviado la situación, aunque a costa de aumentar la dependencia externa que Velasco buscaba reducir. El modelo estaba llevando a un gran contrasentido evidenciando la profundidad de sus problemas.

⁴⁸ La crisis con León Velarde en Borradores de Actas, 17 de julio de 1974.

Así, el gobierno estaba atrapado por sus contradicciones que saltaban a la palestra conforme declinaba la salud del conductor del proceso. En efecto, la tensión con la Marina llegó a su clímax en junio de 1974, poco antes de la expropiación de los diarios, cuando fue defenestrado el almirante Vargas Caballero y tomó el control de la institución un reducido grupo de almirantes comprometidos con la Primera Fase, que al carecer de apoyo en la oficialidad, iba a ser destituido luego de enfrentamientos sucesivos que debilitaron a Velasco. Así, la crisis del gobierno estaba en curso y era indetenible. Hoy que vemos los asuntos en retrospectiva, aquella no terminó con el golpe de Morales Bermúdez sino que se prolongó más allá, con las sucesivas purgas que caracterizaron a este gobierno.

La crisis interna se hacía evidente en las reiteradas advertencias presidenciales contra las maquinaciones de la CIA, que estarían amenazando a la revolución peruana. En sucesivas sesiones, Velasco recuerda que al comenzar el gobierno expulsaron a agentes de la CIA que actuaban disfrazados de diplomáticos, y cuenta que posteriormente uno de ellos organizó el golpe de Estado en Bolivia contra Torres. En otra sesión, el conductor del proceso se pregunta cuánto habrá gastado la CIA en preparar el golpe de Pinochet⁴⁹. La desconfianza en el gobierno estadounidense sigue creciendo y se traslada a organismos de cooperación pretendidamente no políticos, como el cuerpo de paz, que fue finalmente expulsado⁵⁰.

Los temores de una conjura alentada por la CIA eran alimentados por el minucioso seguimiento de las actividades del político peruano Eudocio Ravines. Para aquel entonces, Ravines era conceptualizado como agente de las agencias norteamericanas de espionaje, después de haber

⁴⁹ La participación de la CIA en la caída de Allende era una idea generalizada, no exclusiva del general Velasco. Por ejemplo, una versión de los investigadores James Petras y Morris Morley (1974).

⁵⁰ Sobre la presencia de CIA en Latinoamérica, Borradores de Actas, 12 de noviembre de 1974.

sido secretario general del PCP y haber desarrollado una carrera espectacular como tráfuga de alto vuelo. Ravines era un periodista muy hábil y reputado por su talento para producir campañas de opinión pública muy impactantes. Pues bien, de un tiempo a esta parte, Ravines estaba difundiendo en varios diarios del continente noticias sobre una inminente guerra entre Chile y Perú.

Debido a su rol como propagandista de la oligarquía peruana, Velasco lo había deportado e incluso le había quitado la nacionalidad peruana, por indigno. No obstante, las ideas de Ravines tenían amplia audiencia y él mismo era un personaje singular. Sostenía que una guerra estaba a las puertas porque Velasco era dependiente de los soviéticos, a causa de la compra de armas, mientras que Chile era el campeón del mundo libre dirigido por EE.UU. Así, Ravines claramente estaba posicionado a favor de Chile y su análisis era la reproducción del gran tablero internacional a escala sudamericana, donde el Perú era el peón de la URSS⁵¹.

El argumento de Ravines era un típico discurso macartista que sonaba consistente en los días que la dupla Nixon-Kissinger habían endurecido notablemente su política hacia América Latina. A continuación, Ravines había visitado Chile, sus declaraciones habían sido reproducidas minuciosamente por la prensa mapochina y había sido recibido por más de un ministro. Velasco tomó a Ravines como la encarnación de Casandra, un personaje mitológico griego que anuncia y concreta los males por venir⁵².

Las noticias complicadas eran pan de todos los días cuando los ministros peruanos recibieron la información de un cambio de postura del gobierno de Chile respecto al Pacto Andino. El régimen chileno

⁵¹ Sobre Ravines, Borradores de Actas, 20 de mayo de 1975.

⁵² La prensa peruana también reproducía con regularidad los artículos de Ravines, convertido en una suerte de demonio. Véase, por ejemplo, *La Crónica* del 29 de abril de 1975 que reproduce un artículo previamente publicado en la prensa de Miami (Pease y otros, tomo IV, p. 1371).

buscaba introducir medidas liberales y dejar de lado los límites sobre el capital extranjero impuestos por el Pacto Andino. En concreto, Chile quería privatizar un grupo considerable de empresas que habían estado nacionalizadas durante el periodo de Allende. Como no había suficiente capital privado interno, la única salida para Pinochet era atraer inversión extranjera. Ese propósito cayó muy mal en el gobierno peruano. En opinión de Velasco, era preferible que Chile se retirara y había que dejarlo ir. Incluso el Perú buscó entenderse con el resto de socios para rechazar conjuntamente la postura de Chile.

Poco después, los ministros de Velasco iban a constatar que el Pacto Andino no avanzaba, que la programación industrial peruana había quedado en papeles y que se venía la desgravación arancelaria. Ante esta situación, algunos ministros se muestran extremadamente irritados y partidarios de tirar todo por la borda. En efecto, han de argumentar que es preferible dejar sin efecto el mismo pacto. Así, uno de los instrumentos principales del modelo velasquista estaba desmoronándose. En el seno del gobierno se abrió paso la idea que en alguna medida la crisis del Pacto Andino era profundizada intencionalmente por Chile.

La quiebra del Pacto Andino venía precedida por el violento retiro de Chile del Foro de los Países No Alineados (NOAL). Para Pinochet este especio era una maniobra del comunismo para atraer países que se alejaban de la órbita estadounidense. Por el contrario, el Chile de Pinochet solo pretendía levantarse como la apuesta sudamericana de EE.UU. y del bloque occidental en su lucha contra el comunismo. Mientras que, hasta el final de sus días, el NOAL fue una apuesta estratégica de Velasco revestida de especial importancia. Incluso, como es conocido, la caída de Velasco en 1975 se produjo durante una conferencia en Lima de los NOAL, que fue inaugurada por un presidente peruano, Velasco, y clausurada por otro, Morales.

En octubre de 1974, una reunión del CIPEC tampoco contribuyó a mejorar los ánimos. Los precios del cobre estaban por los suelos y se buscaban mecanismos para hacerlos subir. Una propuesta era intervenir

en la bolsa, comprando y vendiendo, pero esa opción implicaba una inversión que el Perú no quería realizar. Por otro lado, una segunda medida posible era reducir la producción, apostando a la insuficiencia de la oferta para subir los precios en el mercado. Esa segunda opción era del agrado del gobierno peruano y no así del chileno. Chile estaba en mala situación económica y no le convenía ninguna reducción, sino todo lo contrario. Con este disentimiento, se caía otro de los vínculos institucionales de largo aliento montados por los Estados de Chile y Perú⁵³.

En diciembre de 1974 se produjo una reunión en Lima y Ayacucho para celebrar el sesquicentenario de la batalla que selló la libertad de Sudamérica. Por ese motivo, un pequeño grupo de presidentes y los representantes del resto de mandatarios firmaron un documento que entre otros puntos planteaba el tema de la mediterraneidad boliviana. Ese documento reabrió las negociaciones alrededor de un corredor para que Bolivia obtenga salida al mar. El caso es que el representante de Pinochet, después de una ardua negociación, firmó también el documento, en lo que se consideraba entonces como el mayor avance boliviano en resolver su centenario encierro.

A continuación vendría el denominado abrazo de Charaña entre Pinochet y Banzer que motivó un creciente temor del gobierno peruano. Velasco interpretó que podía producirse una cesión de territorio por parte de Chile, obviando la consulta obligatoria al Perú que ordena el Tratado de 1929. Peor aún, Velasco sospechaba que la situación política podía ser muy desfavorable para el Perú, que una hipótesis plausible era que Chile cedía un corredor a Bolivia y nos consultaba, pero estando listo para agredirnos. Si la respuesta peruana era negativa, entonces tanto Chile como Bolivia invadirían al Perú. Esa posibilidad alarmó las pesadillas de Velasco.

⁵³ Sobre el CIPEC, Borradores de Actas, 29 de octubre de 1974.

Luego se ha sabido, en el mismo Chile, que en 1974 Pinochet abrigó propósitos de realizar una guerra preventiva contra el Perú. Los temores de Velasco habrían tenido asidero en la realidad; no eran fantasías. De acuerdo con académicos de nacionalidad chilena, ya que los tanques y la artillería soviética habían llegado al Perú, Pinochet pensó en la acción militar preventiva para no ceder la iniciativa al adversario, antes de que los peruanos los desplegaran ordenadamente y aprendieran bien cómo manejar el nuevo equipo.

Por otro lado, una posible guerra exterior era una manera audaz de cerrar las contradicciones en el frente interno, que por entonces eran críticas con los partidarios de la Unidad Popular, recientemente derrocada y sometida a dura represión. Sin embargo, esas iniciativas no se realizaron y quedaron como planes de contingencia que no se llevaron a la práctica. Pero Velasco pudo haber sido consciente de aquellos y estuvo constantemente preocupado por las noticias provenientes de Chile a lo largo de ese año y el siguiente⁵⁴.

Mientras tanto, la crisis peruana seguía su curso imparable. Un nuevo remezón en la marina había obligado a Velasco a desprenderse de su más fiel aliado en esa institución. Además, la policía se había declarado en huelga y la ausencia de control en las calles había motivado un motín que estremeció Lima y dejó un centenar de fallecidos, a consecuencia de la represión realizada por el Ejército para retomar el control de la capital⁵⁵.

El gobierno estaba perdiendo el manejo del país. Asimismo, las fisuras en el seno de las Fuerzas Armadas crecían en forma imparable. Incluso se produjo un atentado a tiros contra un automóvil que transportaba a tres importantes generales de división. El mismo general Mercado fue uno de los abaleados y fue herido también el general Tantaleán, quien

⁵⁴ La versión de académicos chilenos en Ascanio Cavallo y otros (1997, p. 66).

⁵⁵ Una lectura imparcial de las luchas internas entre facciones militares en el texto del profesor inglés, George Philip (1978, p. 135).

era un amigo cercano del presidente. Velasco montó en furia y exigió medidas drásticas que permitieran fusilar en 48 horas a los culpables.

Ese era otro problema que las actas permiten adivinar. Desde su enfermedad, Velasco se había vuelto irascible. Lo ganaba la cólera y quería resolver todo de una manera expeditiva. Por ello, el periodo que estamos presentando está lleno de deportaciones y clausuras de medios de comunicación opositores. Especialmente Enrique Zileri y la revista *Caretas* concentran el enojo del conductor de la revolución.

Hasta problemas minúsculos podían volverse un tema político. Por ejemplo, el periódico *La Prensa* publicó un boletín turístico promoviendo a Chile como destino. Ese simple hecho motivó acaloradas discusiones entre los ministros y dio pie a una forzada interpretación del presidente sosteniendo que era propaganda subliminal. Asimismo hubo un incidente por un libro para escolares que incluía el mapa e informaciones históricas de Chile, hasta que se descubrió que era el remanente de una edición preparada originalmente para el país sureño⁵⁶.

Así, los dos años finales de Velasco conllevan una seria crisis de gobernabilidad. La sociedad nunca lo había aceptado del todo, pero definitivamente en este periodo se aleja de su proyecto y lo resiste en diversos terrenos. Por ejemplo, la enorme protesta de 1974 por la estatización de los diarios fue un momento alto de la lucha democrática liderada por sectores de clase media y alta.

De otro lado, los sectores populares también manifestaban su descontento. El creciente número de huelgas expresaba que las expectativas de los trabajadores eran altas por el discurso que manejaba el gobierno, pero que estaban insatisfechas porque no había mayor participación popular y los salarios estaban empezando a caer, después de haber alcanzado sus mejores niveles históricos. Al final, Velasco había perdido sintonía con el conjunto de la sociedad civil y encontraba rechazo en los diversos actores sociales.

⁵⁶ El caso «Coquito» en Borradores de Actas, 8 de julio de 1975.

Asimismo, el gobierno estaba aislado en la escena sudamericana y temía una arremetida conjunta de Chile y Bolivia. Ante esta situación, Velasco y sus ministros prepararon sus cartas, consistentes en un plan para contener a Chile y una ofensiva diplomática para aquietar a Bolivia.

EL DESENLACE

La posición del gobierno peruano se construyó luego de una importante conversación entre el presidente Velasco y el responsable del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el general EP Óscar Vargas Prieto, quien expuso sus ideas en tono alarmista. Según Vargas Prieto, existía información de inteligencia y también de Cancillería referente a que el seis de agosto, aniversario de la independencia de Bolivia, Chile le cedería el ferrocarril de Arica a La Paz. Velasco se muestra preocupado y ordena al general Morales Bermúdez, entonces primer ministro y ministro de Guerra, que forme una delegación de alto nivel para estar presente ese día. Ya para aquel entonces, Mercado había pasado al retiro.

A continuación, Vargas Prieto es invitado por Velasco para exponer su parecer ante el Consejo de Ministros. Su argumento condensa las sospechas corrientes en aquellos días. Chile le cedería un corredor a Bolivia y si el Perú no aceptaba, entonces se produciría el *casus belli*. El discurso de Vargas Prieto incluye otras posibilidades para el 6 de agosto, todas ellas pacíficas y que no comportaban ningún riesgo. Sin embargo, se centra en la opción peligrosa y pide que se elaboren alternativas para solicitar una reunión del Consejo de Defensa Nacional para ver este grave problema, añadiendo que quedan apenas veinte días para evitar un conflicto⁵⁷.

Esta intervención del general Vargas Prieto parece algo exagerada. Su tono llama poderosamente la atención, porque parecía sobredimensionar las cosas. Con ello quedaban dudas sobre lo informado que estaba el general Vargas Prieto. Estas dudas se acrecentaron porque,

⁵⁷ La exposición del general Vargas Prieto en Borradores de Actas, 15 de julio de 1975.

como se sabe, poco antes de morir y estando en el retiro, el general Velasco en una entrevista dada a César Hildebrandt, atribuyó todo este asunto a una conspiración para derrocarlo; incluso llegó a señalar un entendimiento por debajo de la mesa entre Morales Bermúdez y Vargas Prieto⁵⁸.

Sin sospechar que una maniobra de este tipo pudiera estar en marcha, los ministros de Velasco jugaron la carta diplomática respecto a Chile y Bolivia. Esta iniciativa se tradujo en dos misiones específicas, que no quedaron a cargo de la Cancillería, sino de delegaciones militares nombradas por los ministros. La primera fue oficiosa y se encargó al general Pedro Richter, entonces ministro del Interior y amigo personal del presidente Hugo Banzer. En esa calidad fue enviado para obtener información de primera mano, que resultó bastante tranquilizadora.

Richter fue recibido inmediatamente por el presidente boliviano y conversó sobre los temas críticos. Según transmitió el ministro del Interior al resto del Consejo, Banzer había enmarcado las conversaciones actuales con Chile en el cuadro abierto por la declaración de Ayacucho, que se había firmado en el Perú a instancias del general Velasco. Posteriormente se habían desarrollado negociaciones en forma bilateral entre Bolivia y Chile que habían desembocado en el abrazo de Charaña. Por ello, el Perú no debería temer, ya que los acuerdos eran fruto de una iniciativa que originalmente el mismo Velasco había impulsado.

Según el parecer del mandatario boliviano, gracias a la gestión iniciada por Velasco, Bolivia le había pedido a Chile un corredor con soberanía y salida al mar, dejando en sus manos la ubicación exacta de dicho espacio. En el momento de la conversación con Richter, aún estaban esperando la oferta concreta y la pelota en ese entonces estaba en cancha de Chile. Por último, Banzer le había manifestado que aún no había acuerdo definitivo y que antes de ello avisaría al Perú los términos concretos, para que quedara claro que no había nada oculto,

⁵⁸ Juan Velasco y César Hildebrandt en *Caretas* (1977, pp. 28-35).

sino que se trataba de la realización de la centenaria aspiración altioplánica de retornar al Pacífico⁵⁹.

La segunda misión diplomática a Bolivia fue de mayor envergadura y consistió en una delegación encabezada por el general Morales Bermúdez e integrada por los jefes de Estado Mayor de la Marina y la Fuerza Aérea, así como el director de la Guardia Civil, todos ellos involucrados en el golpe contra Velasco que se produjo apenas 23 días después de la ceremonia en La Paz. Así, el viaje a Bolivia pudo haber sido la ocasión para hablar claro y sin los impedimentos propios del servicio en Lima⁶⁰.

Las conversaciones esenciales de Morales en Bolivia fueron con los representantes del Ejército de Chile. Se trató de los generales Sergio Arellano y Odlanier Mena, respectivamente jefe de Estado Mayor de la Fuerza Armada y segundo jefe del Ejército. Ambos luego muy cuestionados en el mismo Chile por delitos contra los derechos humanos. En esa oportunidad, los militares chilenos reconocieron que habían estado muy preocupados por la posibilidad de un ataque peruano y que habían tomado sus precauciones. De este modo, a lo largo del periodo, ambos ejércitos habrían desconfiado del otro y cada cual habría elaborado hipótesis de conflicto⁶¹. Pero el momento del sinceramiento había llegado antes del golpe contra Velasco.

Más adelante, ambos militares chilenos habrían puesto sus carreras como garantía de que Chile no iniciaría un ataque, que no lo tenía en mente ni lo pensaba ejecutar. Establecido aquello, pasan a diseñar una fórmula común para disminuir las tensiones. Esa fórmula consistió en reunir en Lima misiones militares de los tres países para acordar

⁵⁹ El embajador José de la Puente Radbill fue luego canciller de Morales Bermúdez y desde sus diversos puestos en la cancillería fue un atento observador de la relación bilateral Bolivia-Perú. Su análisis se halla en De la Puente (1989, pp. 39-58). Al respecto de esta relación, una historia integral se halla en Novak Fabián y Sandra Namihas (2013).

⁶⁰ La versión del general Morales Bermúdez en María del Pilar Tello (1983, pp. 39-43).

⁶¹ Las preocupaciones de los militares chilenos ante un posible ataque sorpresa peruano en el mencionado texto de Ascanio Cavallo y otros (1997, p. 67).

medidas de distensión. Es preciso destacar que el Perú propuso que la reunión se realizara entre los tres países, mientras que Chile inicialmente pedía una bilateral con el Perú, aunque finalmente se allanó a la reunión tripartita⁶².

Hoy día sabemos que la tensión militar se prolongó durante el resto de la década, aunque sin llegar a los niveles de alarma guerrera de 1975. Pero queda claro que el gobierno de Velasco sabía que la guerra no estaba cerca. Bolivia había abierto sus cartas y no buscaba un conflicto con Perú, sino que estaba interesada en cultivar su voluntad, para que aprobara el corredor. Por su lado, Chile garantizaba que no habría ataque preventivo ni tampoco guerra por un *casus belli* inflado. De este modo, en realidad, el peligro fue reducido y las actas sugieren que la decisión adoptada por el Consejo de Ministros de Velasco fue una forma de estar preparado para una posibilidad que no se juzgaba como deseable ni inminente.

En otra sesión, el general Vargas Prieto presentó un equipo que había elaborado varias hipótesis para posibles casos de conflicto⁶³. Su reflexión analizó la posición diplomática de Chile y el Perú y especuló con la influencia que tendrían en el concierto internacional en caso de una guerra entre ambos. De acuerdo a esa postura, el Perú gozaba de mejores apoyos en Naciones Unidas, mientras que Chile tendría mayor sostén en la OEA y también en Sudamérica.

En segundo lugar, se desarrolla el capítulo militar. A este respecto el informe fue muy directo. Según su planteamiento, de haber un conflicto, este sería corto; el parque militar se agotaría rápido y ambos contendientes dependerían de sus abastecimientos. Así pues, Chile tenía una línea más segura, porque Brasil y EE.UU. lo apoyarían así sea subrepticamente. Mientras que el Perú estaría en defensiva estratégica, porque su línea de abastecimiento con la URSS estaba «mediatizada».

⁶² El informe del general Morales Bermúdez sobre su viaje a Bolivia en Borradores de Actas, 12 de agosto de 1975.

⁶³ El debate sobre las hipótesis de guerra en Borradores de Actas, 22 de julio de 1975.

Asimismo, el informe a los ministros peruanos subrayaba que el Ejército de Chile estaba en capacidad de realizar acciones ofensivas en cualquier momento. Por ello, no creían que se encerraría a defenderse, sino que habría de avanzar agresivamente en caso de conflicto.

La exposición del general Ernesto Leyva es muy reveladora del trasfondo político de los planes militares. En cierto momento, este general señala las razones por las cuales existe una posibilidad de guerra. Sostiene Leyva que Chile había roto sus compromisos en todos los terrenos que lo vinculaban con el Perú. Así, señala explícitamente el Pacto Andino, el CIPEC y las 200 millas como puentes que habrían sido cortados con intencionalidad. Según su parecer, había posibilidad de guerra porque los intereses comunes se habían quebrado.

Sin embargo, ningún militar peruano era optimista ni quería lanzarse a la acción. La aventura guerrerista estaba fuera de su pensamiento. Por el contrario, los uniformados eran prudentes; en caso de guerra responderíamos de tal manera, pero nuestras posibilidades no serían demasiadas y tendríamos que hacernos a la idea de que Chile desarrollaría una contraofensiva. Por lo tanto, sin ser completamente explícitos, pero claros entre líneas, los expertos militares desaprueban la guerra con Chile ante los ministros de Velasco.

De este modo, los borradores de las actas del Consejo de Ministros de Velasco muestran que desde el lado peruano hubo pocas posibilidades de guerra entre Chile y el Perú. Aunque se estaba jugando con fuego, en principio, la evaluación del alto mando militar y político era más bien pesimista y, por lo tanto, sus intenciones eran evitarla. Para ello, el gobierno Velasco envía misiones diplomáticas de alto nivel, que le proporcionan tranquilidad suficiente y confianza de que no había una coyuntura guerrera en el horizonte inmediato⁶⁴.

⁶⁴ Un exhaustivo análisis de los ejércitos chileno-peruano se halla en la tesis de licenciatura en Historia de Víctor Torres Laca (2008).

Por el contrario, bajo la cortina de humo de la alarma guerrera con Chile, emergen algunos trazos de la conspiración dirigida por Morales Bermúdez que trajo abajo al gobierno de Velasco, lo cual parecía absolutamente necesario para numerosos oficiales de las Fuerzas Armadas, quienes eran especialmente críticos del tramo final de su gestión.

CONCLUSIONES

1. A diferencia de lo habitualmente pensado, las relaciones bilaterales entre Chile y Perú comenzaron a deteriorarse durante la etapa de Allende. Sin embargo, es cierto que la crisis ocurrió durante el mandato de Pinochet. Así, el mejor momento de dicha relación fue en el gobierno de Frei, cuando recién comenzaba el de Velasco.

En 1975 hubo insistentes rumores de guerra que trascendieron a la prensa latinoamericana y cobraron gran intensidad en ambos países. Por ello, se ha supuesto frecuentemente que en el periodo anterior la relación bilateral debió haber sido buena. Pero los borradores de las actas del Consejo de Ministros de Velasco revelan otra historia. La preocupación inicial de Velasco a propósito de Allende fue la presencia comunista en el gobierno de Chile. Los militares peruanos eran reformistas y buscaban colaborar con una postura tercerista, alejada tanto de Washington como de Moscú; incluso en el seno del gobierno había un ala coherentemente anticomunista que se expresaba con regularidad. A continuación, a los ministros de Velasco les preocupaba la inestabilidad política en Chile bajo Allende y temían que pudiera acabar comprometiendo las relaciones bilaterales. No terminan ahí estas alarmas; a ello debe añadirse la creciente discrepancia sobre la soberanía marítima. Mientras el Perú se reafirmaba en su antigua propuesta de mar territorial, Chile evolucionaba hacia dos conceptos que provocaron desconfianza en Lima: el mar patrimonial y el presencial.

La desconfianza era creciente y se multiplica por una sostenida carrera armamentista a ambos lados de la frontera. En ese periodo hubo una profunda crisis económica en Chile y serias dificultades en el Perú y, sin embargo, las compras de armas no se detuvieron. Como sabemos, Velasco compró tanques modernos y artillería de primer nivel en la URSS, con lo cual modificó el patrón histórico de abastecimientos militares del país. Las consecuencias de esta decisión fueron profundas porque afectaron la confianza de EE.UU. en medio de la Guerra Fría y ayudaron luego a Pinochet a posicionarse contra Velasco.

Como las compras militares de Perú se decidieron mientras Allende era presidente de Chile, ese periodo está lejos de evidenciar una óptima relación bilateral. Así, se presenta diferente a la época de Frei, cuando la confianza era superior. En el momento inicial de Velasco había influencia socialcristiana a ambos lados de la Concordia. Aunque Frei había estado muy vinculado a Fernando Belaunde, que había sido derrocado por Velasco, las buenas relaciones se mantuvieron cuando aparecieron detrás del nuevo gobierno peruano asesores democristianos y una línea internacional y doméstica semejante.

Por ello, la fase inicial de Velasco y finales de Frei, 1969-1970, parece la edad de oro de la relación bilateral Chile-Perú bajo el mando de los militares peruanos. No habían aparecido aún los elementos de conflicto que empezaron con Allende y llegaron al máximo en la época de Pinochet.

2. En los años setenta ambos países participaban del movimiento NOAL, que fundamentaba una política internacional tercerista. Ella propició una interesante agenda bilateral de tres puntos principales: Pacto Andino, CIPEC y 200 millas. Respecto al Pacto de Cartagena, era fundamental en el modelo de desarrollo de Velasco y de ahí la extrema importancia que adquirió esta

- iniciativa para los militares peruanos. Mientras Chile y Perú se entendieron alrededor del Pacto Andino, la relación bilateral fue positiva pero se quiebra con Pinochet cuando Chile cuestiona la decisión 24 del Pacto Andino que regulaba la participación del capital extranjero. Ello evidencia el peso del Pacto Andino como variable principal del plan de los militares para el desarrollo peruano.
3. En segundo lugar estaba el Consejo del Cobre (CIPEC), que había sido formado pocos años atrás y fue relanzado comenzando el gobierno de Velasco, cuando aún gobernaba Frei. A la larga, el CIPEC no funcionó y la entidad se deshizo años después. Pero durante la primera parte de los años setenta, el Perú y Chile compartieron ilusiones en esta institución, con lo cual fortalecieron la relación bilateral y actuaron juntos en procura de metas comunes.
 4. A pesar de ello, en la época de Pinochet surgió una discrepancia que vino a sumarse a las tensiones que en esos días se elevaban rápidamente. El Perú propuso reducir la producción de cobre para buscar una recuperación de los precios que estaban en el suelo. Pero Chile tenía demasiadas necesidades en ese momento y rechazó la propuesta peruana. Como vimos, esa divergencia se sumó al clima de tensiones que se vivió durante el periodo 1974-1975.
 5. El tercer punto fue el mar y la tesis de las 200 millas. Este era motivo de colaboración desde 1947, cuando ambos países habían definido su soberanía sobre 200 millas de mar adyacente. La cooperación se proyectó durante las décadas siguientes en el seno de las Naciones Unidas, que convocaron a tres conferencias sobre el nuevo derecho del mar. En ese escenario fue surgiendo una nueva diferencia entre Chile y Perú. Se trata del concepto de mar patrimonial que fue alternativo a la tesis peruana de soberanía absoluta sobre las 200 millas.

6. Así, durante la época de Pinochet, los tres escenarios de colaboración bilateral se habían quebrado. La conclusión de los militares peruanos era que los temas que vinculaban a Chile con el Perú habían girado de la convergencia al disenso a causa del vecino del sur. Donde antes había entendimiento, ahora dominaba el conflicto. Además, se hallaba la cuestión más general de los NOAL, donde un entendimiento sobre alineamientos básicos se había quebrado violentamente y ahora Chile jugaba a representar a Occidente contra un Velasco que supuestamente se habría convertido en representante de la URSS, al haber comprado armas en esa nación. Esta era la tesis de Eudocio Ravines que buscaba acentuar las contradicciones entre Chile y Perú, atizando el conflicto estratégico en Sudamérica entre los bandos de la Guerra Fría.
7. Los borradores de las actas del Consejo de Ministros de Velasco permiten pensar el proceso de toma de decisiones en este gobierno. En efecto, este documento revela que el gobierno estaba bastante bien informado sobre los distintos temas de la agenda política nacional, que sus planes eran consistentes y también que los ministros expresaban sus posiciones en forma articulada. El manejo que aparece del Estado es transversal, los ministros conocen sus herramientas y no se asustan ante la innovación institucional. Buena parte de los ministerios que crearon permanecen hasta hoy. Es decir, eran militares que conocían el país y el Estado. A diferencia de lo que habitualmente se escucha, los ministros de Velasco no eran improvisados ni empíricos al discutir sus planes para el gobierno nacional. Al contrario, lucen excesivamente racionalistas y creyentes a pie juntillas en la planificación y la capacidad organizadora del Estado.
8. Además de ello, debatían bajo la conducción de Velasco, pero con bastante libertad para desarrollar opiniones contrapuestas.

Velasco no aparece como un dictador todopoderoso, sino como conductor de un equipo donde hay otras estrellas y se escuchan opiniones disímiles. En realidad, las actas muestran a un presidente que resuelve discrepancias, pero que no trata a los ministros como secretarios de su voluntad. Este proceso fue claro hasta la enfermedad, porque después de la caída de la salud de Velasco, las relaciones en las Fuerzas Armadas se deterioraron y aparecieron fracciones que iban a terminar con su gobierno. En ese sentido, la enfermedad de Velasco es un punto de quiebre de su gobierno y marca dos etapas muy definidas. La fase terminal de Velasco es larga y agotadora y claramente en declive, al grado que induce a volver a pensar en la oportunidad que se presentó en 1973 para relevar a Velasco y que Mercado habría desaprovechado por indecisión.

9. Por otro lado, los asesores civiles de Velasco son profesionales de calidad. Los invitados a sustentar posiciones en el Consejo de Ministros son competentes y normalmente han construido carreras exitosas. Nuevamente no se recurre a improvisados y demuestra otra falacia frecuente sobre el gobierno Velasco: que no escuchaba, que se trataba de militares catatónicos, que hablaban solo entre ellos. Por el contrario, los papeles evidencian que los ministros de Velasco consultaban bastantes temas y sabían aprovechar consejos.
10. Otro tema que aparece con nitidez es el papel de Brasil y la importancia de la escena latinoamericana para los militares peruanos. De acuerdo a la concepción predominante entre ellos, Brasil es el verdadero rival, puesto que defiende un modelo desarrollista apoyado en el gran capital, sustentado en las viejas oligarquías y que cuenta con el respaldo de EE.UU. Por ello, es interpretado como un modelo militar antagónico al peruano.

11. Antes de dejar la cancillería, Mercado se inclinó por un nuevo enfoque, atemperando contradicciones con Brasil. Pero la operación fue de corto alcance y el Perú retornó a su desconfianza. Desde la óptica peruana, Chile era el ariete de Brasil que tras bambalinas buscaba destruir el Pacto Andino y obtener una salida al mar a través de Bolivia.
12. El corredor para Bolivia conduce al desenlace. Después del abrazo de Charaña, la desconfianza aumenta entre los ministros peruanos. Suman las divergencias ya mencionadas sobre los diversos escenarios ayer de cooperación: Pacto Andino, 200 millas y CIPEC. Añaden la persistencia de la carrera armamentista no obstante la crisis económica y razonan sobre la inminencia del centenario de la Guerra del Pacífico. El resultado de estas operaciones mentales es avizorar una posibilidad de guerra. Una vez que los ministros peruanos analizan ese escenario probable, el siguiente paso es anticipar la gota que rebalse el vaso. En esa búsqueda, creen descubrir que el corredor boliviano será el punto crítico. Chile pondría en el tapete una situación de hecho que el Perú supone puede ser la causa de la ruptura de hostilidades. Los ministros de Velasco piensan en la propuesta de corredor como la trampa que llevaría a la guerra.
13. Ante esta situación, Velasco envió misiones diplomáticas dirigidas por militares; ambas fueron a Bolivia, la primera para entrevistar al presidente de ese país y la segunda para un aniversario patrio, donde tuvo ocasión para entrevistar altos mandos chilenos. El resultado de estas reuniones fue tranquilizador. Parece claro que realmente no hubo posibilidad de guerra entre Chile y Perú. Ambos países se hallaban enfrascados en complejos asuntos internos y los gobiernos no estaban dispuestos a jugarse la vida en un conflicto internacional. Por el contrario, acordaron medidas de distensión que evitaron el curso hacia el conflicto.

Todo ello antes de que cayera Velasco. Por lo tanto, es otro mito la creencia corriente de que el golpe de Morales tuvo como propósito evitar una guerra que Velasco habría estado a punto de iniciar.

14. En este contexto de mayor tranquilidad, el Consejo de Ministros de Velasco reflexionó sobre la posibilidad de guerra con Chile. No se presenta un plan de guerra propiamente dicho, sino un balance de la correlación de fuerzas tanto a nivel diplomático como propiamente militar. La conclusión no es alentadora ni fundamenta una postura agresiva, sino que señala profundas debilidades de la posición peruana para una guerra moderna, centrando sus preocupaciones en los abastecimientos y las facilidades de Chile por gozar de una línea más directa con Brasil y EE.UU. No se dice crudamente, pero la recomendación que se desprende no justifica la decisión de atacar. Inclusive, se dice explícitamente que el Perú estaría en «defensiva estratégica» y Chile tendría capacidad de «ofensiva inmediata». Otra leyenda urbana sostiene que Velasco habría creído que gracias a los tanques rusos el Perú habría tenido una correlación militar favorable. Por el contrario, los papeles muestran que supo evaluar con prudencia sin dejarse ganar por el entusiasmo.
15. Por último, hemos seguido la pista a la última declaración de Velasco en una entrevista con César Hildebrandt para la revista *Caretas*. De acuerdo con el ex presidente, para derrocarlo se entendieron Morales Bermúdez, ministro de Guerra, y Vargas Prieto, comando conjunto de las FF.AA. Ahora bien, como hemos visto, Vargas Prieto alarma a Velasco con el peligro de guerra y el presidente cae en la jugada ordenando el viaje de Morales a La Paz. Ahí, libre de los servicios de inteligencia de Velasco, Morales habría organizado la celada contra el presidente. Así, levantando el perfil del siempre espinoso tema de Chile, se habría armado el núcleo golpista contra Velasco.

BIBLIOGRAFÍA

- Bákula, Juan Miguel (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía, 180 años de política exterior*. 2 vols. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Bitar, Sergio (1979). *Transición, socialismo y democracia*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Borradores de las actas del Consejo de Ministros del gobierno Velasco, Biblioteca de la PUCP.
- Cavallo, Ascanio y otros (1997). *La historia oculta del régimen militar*. Santiago de Chile: Grijalbo.
- Costa, Gino (1985). *Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964*. Lima: CEPEI.
- Cotler, Julio (1985). Democracia e integración nacional en el Perú. En Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal, *El gobierno militar: una experiencia peruana*. Lima: IEP.
- De la Puente, Radbill (1989). La mediterraneidad de Bolivia. En Eduardo Ferrero Costa (ed.), *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*. Lima: CEPEI.
- Fernandois, Joaquín (2011). De la paz final a la paz herida. En *Generación de diálogo Chile Perú/ Perú Chile*. Documento 2, Aspectos históricos. Lima: IDEI-PUCP-IDEI-U. Chile.
- Ferrero Costa, Eduardo (1989). *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*. Lima: CEPEI.
- Franco, Carlos (1983). *El Perú de Velasco*. III Tomos. Lima: CEDEP.
- Hildebrandt, César (1977). Velasco se confiesa. *Caretas*, 512, 3 de febrero.
- Jaworski, Helan (1983). La identidad de la política exterior. En Carlos Franco (ed.), *El Perú de Velasco*, Tomo II. Lima: CEDEP.
- Kruijt, Dirk (1991). *La revolución por decreto*. Lima: Mosca Azul editores.
- McClintock, Cynthia & Abraham Lowenthal (1985). *El Gobierno militar: una experiencia peruana*. Lima: IEP.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1971). *El Perú y su política exterior: recopilación de los principales discursos pronunciados por el Ministro de RREE*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Mercado Jarrín, Edgardo (1973). *El Perú y los países no alineados*. Lima: Sinamos.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1979). *Política y estrategia en la guerra con Chile*. Lima: s/e.
- North, Lisa (1985). Orientaciones ideológicas de los dirigentes militares peruanos. En Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal, *El gobierno militar: una experiencia peruana*. Lima: IEP.
- Novak, Fabián & Sandra Namihás (2013). *Las relaciones entre Perú y Bolivia, 1826-2013*, Lima: IDEI.
- Pease, Henry y otros (1974-1981). *Perú 1968-1980: Cronología Política*. Lima: Desco.
- Petras, James & Morris Morley (1974). *How Allende Fell: A Study in US-Chilean Relations*. Nottinham: Spokesman Books.
- Philip, George (1978). *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals*. Londres: University of London.
- Rodríguez Elizondo, José (2004). *Chile-Perú, el siglo que vivimos en peligro*. Santiago de Chile: Mondadori.
- Sheanan, John (1985). La economía en la experiencia peruana: perspectivas comparadas. En Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal, *El gobierno militar: una experiencia peruana*. Lima: IEP.
- Tello, María del Pilar (1983). *¿Golpe o revolución?, hablan los militares del 68*. Lima: SAGSA.
- Thorp, Rosemary & Geoffrey Bertram (1988). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul.
- Torres Laca, Víctor (2008). *Las armas de la revolución: armamentismo durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, 1968-1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Velasco, Juan (1972). *La voz de la revolución*. Lima: Sinamos.
- Villanueva, Víctor (1972). *El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada*. Lima: IEP.
- Villanueva, Víctor (1973). *Ejército peruano: del caudillaje anárquico al militarismo reformista*. Lima: Juan Mejía Baca.

- Walter, Richard (2010). *Peru and the United States, 1960-1975: how their ambassadors managed foreign relations in a turbulent era*. Pensilvania: Pennsylvania UP.
- Zapata, Antonio (2011). *De Ancón a La Haya. Relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú*. Lima: IDEI-PUCP, IDEI-U. de Chile.
- Zimmermann, Augusto (1995). Chile y Perú, al borde de la guerra. *Diario La República*, setiembre.

NOTAS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD EN CHILE 1990-2010

Edmundo Beteta Obreros¹

Es hermosa y múltiple la tarea que tenemos por delante: [...] acortar las agudas desigualdades que nos dividen y, muy especialmente, elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres; cuidar de la salud de nuestros compatriotas, lograr relaciones equitativas entre los actores del proceso económico, abrir a nuestros jóvenes acceso a los conocimientos y oportunidades de trabajo y de progreso propias del tiempo que vivimos; promover la participación y dignificación de la mujer en la sociedad chilena; dar a nuestros ancianos el respeto que merecen [...]; implementar, en fin, las políticas diseñadas en el programa de gobierno que la Concertación de Partidos por la Democracia presentó al país.

Patricio Aylwin, 1990

Nos toca afrontar la crisis más profunda que ha vivido el país en toda su historia republicana: una economía entrampada en una hiperinflación y una depresión, una sociedad escindida por la violencia, la corrupción, terrorismo y el narcotráfico. En una palabra, casi una economía de guerra. [...] Heredamos pues un desastre. Remontar la crisis primero y sentar luego las bases de desarrollo integral de nuestro país, son nuestros objetivos centrales. [...] Necesitamos ordenar, estabilizar nuestro frente interno, pero no podemos contradecir la realidad mundialmente aceptada ni personificar modelos políticos cuyo costo social y nacional se ha traducido en desastre.

Alberto Fujimori, 1990

¹ El autor agradece la colaboración de Fiorella Iturrino y Edson Huamaní, así como las sugerencias de Osvaldo Larrañaga, Heidi Berner y Marcela Guzmán.

INTRODUCCIÓN

Estas citas corresponden a los discursos de toma de mando de los gobiernos de Chile y Perú, respectivamente, en 1990. Ambas resumen los diferentes contextos, problemas y prioridades que ambos presidentes establecieron en su agenda política en los años siguientes. Por un lado, Cambio 90² planteaba como desafío superar la crisis social, económica y política (Manrique, 2002) que atravesaba el Perú, mediante políticas de desregulación, privatizaciones y gasto social focalizado (Gonzales, 2007). En cambio, la Concertación chilena, coalición de partidos políticos de centro e izquierda, planteaba cambiar la historia de casi dos décadas de dictadura militar, caracterizada por similares reformas neoliberales, para saldar la deuda social con una orientación explícita de crecimiento con equidad (Arellano, 2014; Raczynski, 1998; Larrañaga, 2010). Fujimori instauró políticas análogas a las que el gobierno del país vecino implementó en los setenta, y cuya población anhelaba mayoritariamente corregir o erradicar con la restauración de la democracia.

En la historia peruana reciente, los profundos conflictos sociopolíticos, la crisis macroeconómica y sus implicancias fiscales, agudizadas en la administración de García (1985-1990), generaron restricciones a los futuros gobiernos, que en parte retrasaron la aparición de contenido social en la agenda de políticas³ (Stern, 1999; Klarén, 2007; Mendoza y otros, 2012). De esta manera, mientras que en Chile el tema fue una prioridad de política explícita, en Perú, el compromiso político para un crecimiento con inclusión social empezó a manifestarse de manera

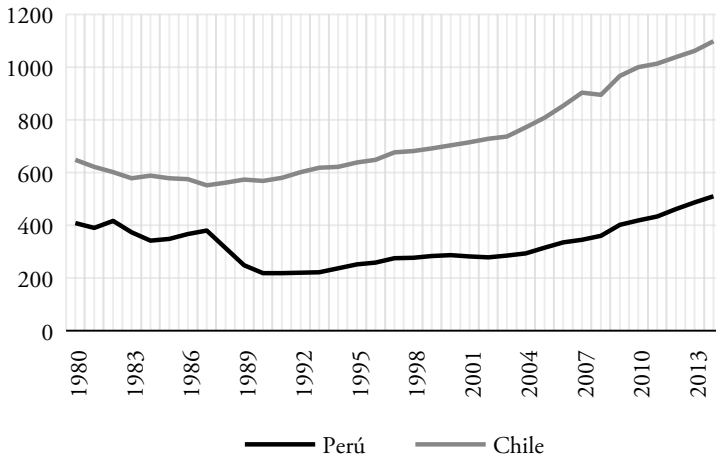
² Organización política que encabezó Alberto Fujimori.

³ La política de asistencia social de la década de 1990 puso énfasis en paliar el retroceso económico originado por la inflación, recesión y el conflicto armado interno de una década atrás y los efectos del ajuste. Sin embargo, los datos no muestran evidencia relevante en la reducción de pobreza, ni mejoras en educación o salud (INEI, 2014).

implícita en la última mitad de la década de 2010 (Tanaka & Vera, 2007; Iguíñiz, 2014).

Lo anterior se ilustra en algunos hechos sobre la disponibilidad de recursos públicos y la voluntad política de orientarlos a sectores sociales. En general, el Perú sufrió una caída significativa en la capacidad de gasto del gobierno en la década de 1980, de la cual no logró recuperarse hasta la segunda mitad de la década del 2000. En tanto el gasto efectuado por el gobierno de la Concertación experimentó un ascenso continuo desde 1990 (Mendoza y otros, 2012). Así, la brecha en el gasto de ambos gobiernos se expandió desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta triplicarse en 2013.

Gráfico 1. Gasto del gobierno total (per cápita) 1980-2014



Fuente: Banco Mundial –WDI.

El cuadro 1 muestra que los gobiernos de la Concertación, además de registrar un mayor gasto per cápita en salud y educación, dispusieron un mayor crecimiento de aquel.

Cuadro 1. Gasto público en salud y educación per cápita (US\$)⁴

Periodo	Salud		Periodo	Educación	
	Perú	Chile		Perú	Chile
1995-2000	54	154	1999-2005	159	741
2001-2010	84	241	2006-2010	345	1435
2010-2014	188	539	2010-2013	606	2428

Fuente: Banco Mundial –WDI, UNESCO.

Los datos del cuadro 2, además, muestran el incremento de la participación del presupuesto en salud y educación como porcentaje del gasto total del gobierno, significativamente mayor en el caso chileno.

**Cuadro 2: Gasto público en salud y educación
(% del gasto del gobierno)⁵**

Periodo	Salud		Educación	
	Perú	Chile	Perú	Chile
1995-2000	13.5%	10.1%	16.1%	14.6%
2001-2010	14.5%	13.5%	14.5%	17.1%
2010-2015	14.4%	15.0%	14.2%	18.1%

Fuente: Banco Mundial -WDI.

Este artículo relata algunos aspectos relevantes de la política económica en Chile entre 1990 y 2010, en particular, en sectores claves como educación, salud y seguridad social, con el objetivo de ilustrar los avances y limitaciones que acompañan el esfuerzo sostenido de adoptar una estrategia centrada tanto en el crecimiento del producto como

⁴ Los valores expresados en cada periodo son los montos promedio de cada intervalo de tiempo.

⁵ Los valores expresados en cada periodo son el porcentaje promedio de cada intervalo de tiempo.

en el mejoramiento explícito de indicadores de equidad⁶. A la vez, más que describir exhaustivamente las políticas y su evolución, los siguientes capítulos resumen, en cada tema, el esfuerzo de incremento del gasto público y las principales innovaciones en el diseño de políticas que transitan hacia una mayor calidad y ampliación de derechos ciudadanos⁷. También emergen temas de debate sobre el balance del proceso chileno, sea bajo la forma de restricciones que habrían limitado un mayor logro de objetivos o como factores asociados a la paradoja del desarrollo chileno: el contraste entre el mejoramiento significativo en los indicadores de bienestar más usados internacionalmente con manifestaciones de descontento en la agenda pública⁸.

Las políticas que resume este artículo siguen generando discusión a nivel internacional y carecen de un balance definitivo, si bien existen diversas evaluaciones que sirven como referencia (Arellano, 2014; Huneus, 2013, Larrañaga, 2010). El documento presenta el contexto y alcances de la política económica en sectores sociales, sin ahondar en aspectos políticos como las visiones divergentes sobre la voluntad transformadora de la Concertación y sobre las concesiones otorgadas a los sectores conservadores en el contexto de la transición democrática.

Existe abundante literatura económica sobre la complementariedad e integración de políticas económicas y sociales. El acceso a la educación y a la salud, que constituyen en sí mismos objetivos de bienestar social y derechos ciudadanos, también pueden contribuir a la formación de capital humano y al desempeño económico de personas, hogares

⁶ El artículo reconoce las diferencias entre los conceptos de inequidad y desigualdad, pero las omite en el resto del análisis.

⁷ Los hechos e indicadores sobre la evolución de las políticas están lejos de capturar todas las dimensiones del bienestar económico y social.

⁸ La literatura que muestra a Chile como ejemplo en el diseño e implementación de políticas sociales es extensa. Algunos ejemplos son los estudios de Hicks & Wodon (2001); Arellano (2004); Larrañaga (2010); OCDE (2015).

y naciones (Hanushek & Woessman, 2015). En diversas áreas de la política económica se ha superado el *trade off* entre eficiencia y equidad (Stiglitz, 2000) y, por el contrario, recientes estudios apoyan la tesis de que las políticas que explícitamente reducen pobreza y desigualdades pueden contribuir a sostener un crecimiento más prolongado de la economía (Berg & Ostry, 2011) o a mejorar la eficiencia de los mercados. Incluso se plantean relaciones teóricas en que la desigualdad puede perjudicar el crecimiento (Voitchovsky, 2009) o en que una sociedad más desigual en ingresos genera menores impactos de la expansión económica en la disminución de pobreza (Ravallion, 2011). La investigación económica sobre la evolución y causas de la desigualdad mantiene su vigencia a nivel mundial (Atkinson & Stiglitz, 2015; Piketty, 2015; Bourguignon, 2015).

Esta publicación es una oportunidad para difundir una experiencia del país vecino menos conocida o publicitada entre lectores peruanos y tiene que ver con que las reformas de los años ochenta liberalizaron mercados, abrieron la economía y redujeron el papel del Estado. Además, algunos desafíos que plantea el caso chileno pueden aportar a la discusión de políticas en curso en el Perú. Este relato carece de intenciones comparativas y omite intencionalmente los aspectos institucionales que subyacen en el desarrollo económico y social (Orihuela, Huaroto & Paredes, 2014). Tampoco avala una mirada mecanicista del progreso, ni la factibilidad de repetir las políticas de otro país.

La siguiente sección presenta los principales antecedentes que marcaron la agenda inicial de los gobiernos de la Concertación. El tercer capítulo destaca aspectos relevantes de las políticas de protección social en los sectores enunciados. Finalmente, un balance preliminar de la experiencia chilena resalta algunos temas relevantes para las políticas sociales en curso en el Perú.

ANTECEDENTES DEL ENFOQUE DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

La Concertación de los Partidos por la Democracia (en adelante, Concertación), integró a la Democracia Cristiana (de centro) con tres agrupaciones de izquierda, de orientación socialdemócrata —Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia y Partido Socialista— y obtuvo el gobierno en cuatro elecciones consecutivas, entre los años 1990 y 2009. Esta coalición surgió en los años ochenta para oponerse al régimen militar, restaurar la libertad política y saldar la deuda social, término usado en esa época para resumir el atraso del país en pobreza, desigualdad, salarios y servicios públicos (Delamaza, 2012; Larrañaga, 2010).

El discurso inicial de la Concertación y sus propuestas programáticas tuvieron como pilares, además de la promesa de restauración de la institucionalidad y de la plena vigencia de los derechos humanos, críticas de fondo a las políticas económicas del régimen militar. Sobre esto último destacan cuestionamientos: al sesgo regresivo de la política económica y el consiguiente aumento de la desigualdad y los altos niveles de pobreza, que favoreció a sectores de altos ingresos en desmedro del resto de la población⁹; a las limitaciones del enfoque subsidiario del Estado para dar cuenta de las fallas de los mercados y de los problemas de equidad; al deterioro de la cobertura y calidad de los principales servicios públicos. La crisis de la deuda externa de 1982 derivó en políticas de ajuste que aumentaron el descontento social y la protesta política¹⁰ (Raczynski & Serrano, 2005; De Gregorio & Landerretche, 1998; Raczynski, 1998; Celedón & Oyanzo, 1998).

⁹ En el extremo, el caso de la falta de regulación adecuada en el sector financiero fue uno de los principales factores que aumentaron la incidencia de la llamada crisis de la deuda en Chile, que generó una de las crisis macroeconómicas más fuertes en América Latina en la primera mitad de la década de 1980.

¹⁰ Como hechos ilustrativos de política económica, en 1989 el gasto social real fue 12% menos que en 1985; y los recursos provenientes de la recuperación económica ocurrida al final del gobierno militar se destinaron principalmente a reducir impuestos (Arellano, 2014).

La dictadura contó con el concurso de economistas que extendieron la ideología neoliberal a las políticas en sectores sociales. Esto implicó la introducción de mecanismos de mercado y actores privados en la seguridad social (administradoras de fondos de pensiones), salud (seguros privados denominados ISAPRE) y educación (escuelas privadas beneficiarias de subsidios públicos a la demanda). En la organización de los servicios públicos de salud y educación se avanzó en la descentralización de la provisión, que para algunos actores constituía el primer paso para su privatización definitiva (Beteta y otros, 1998; Beteta, 2004). Autores como Larrañaga (2015) consideran que el régimen militar asignó al estado de bienestar un papel residual, limitando el gasto en los más pobres y la redistribución a transferencias de bajo monto, asignando por tanto a los individuos la responsabilidad principal en el logro de su bienestar.

El carácter dictatorial del régimen de los años ochenta y el descontento de la población ofrecieron a la Concertación la posibilidad de cohesionar a partidos de diferente radicalidad en su oposición a la política económica neoliberal¹¹, pero también, restringieron su margen de acción reformadora después de la victoria electoral de 1989. Esto último, principalmente por el significativo poder que mantuvieron el general Pinochet y sus aliados —los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980 permitieron al exdictador mantenerse ocho años como jefe del Ejército y otorgaron a sus partidarios sobre representación en el Legislativo y un significativo poder de veto, aun siendo perdedores en los procesos electorales de los años noventa— en las esferas política,

¹¹ La Concertación inició su acción en la década de 1980 desde organizaciones sociales y gremios opositores a la dictadura, y adquirió mayor organización en la segunda mitad de esta década para los procesos del plebiscito de 1988 —que rechazó en las urnas la prolongación de Pinochet en el gobierno— y de 1989. Aun después de la deserción de una parte de sus miembros, decisiva en la derrota electoral de 2009, mantiene en su estructura a los cuatro partidos fundadores. En el último proceso electoral de 2013 agregó al Partido Comunista y recuperó el poder bajo la denominación de Nueva Mayoría.

económica y mediática. También existía legítima preocupación al interior de la coalición por el riesgo de repetir la inestabilidad política que llevó al fin de la administración de Salvador Allende (1970-1973) o los fracasos de las políticas económicas de García en Perú, Alfonsín en Argentina o Sarney en Brasil. Cerca de la asunción del primer presidente electo, el Banco Central (autónomo) ajustó la economía incrementando la tasa de interés (Huneus, 2013; Ominami, 2010; Arellano, 2014; Delamaza, 2012).

En este contexto de restricciones, las políticas de la Concertación constituyeron, según algunos autores, al menos una «reforma de las reformas (del gobierno militar)», una «corrección del modelo» o un avance hacia una economía social de mercado. La política económica incluyó elementos de continuidad y cambio (Huneus, 2013; Bianchi, 1995; Arellano, 2014).

La nueva agenda de gobierno mantuvo fundamentos de la política económica del régimen militar como la apertura comercial, la liberalización de mercados, la participación del sector privado en sectores claves de la economía, incluyendo los sociales, y la política macroeconómica orientada a mantener el equilibrio fiscal. Sin embargo, el discurso y la práctica de «crecimiento con equidad» pusieron énfasis en las políticas inclusivas y en una variedad de esfuerzos e instrumentos de política, con los cuales el país logró consolidar su desempeño y bienestar social como uno de los mejores de la región (Banco Mundial, 2015).

Los principios orientadores se ilustran en las primeras acciones de política económicas de la Concertación (Delamaza 2012; Raczynski & Serrano, 2005; Raczynski, 1998; Celedón & Oyarzo, 1998; Arellano, 2014; MIDEPLAN, 1999):

- Política macroeconómica responsable, capaz de generar sosteniblemente recursos fiscales para el gasto social. Entre las primeras medidas, se negoció un acuerdo político para una reforma tributaria que elevó la recaudación (casi en tres puntos porcentuales del PBI) para cumplir con el programa social.

- Reconocimiento del mercado como el principal asignador de recursos, y del papel esencial del Estado (más no subsidiario).
- Inversión social, empezando por la recuperación de la infraestructura y de las remuneraciones y condiciones laborales de los trabajadores de sectores sociales universales.
- Política de focalización, pero con atención a los nuevos problemas de sectores vulnerables y de innovación en la calidad y gestión de servicios sociales.
- Reforma laboral que recupere (al menos parcialmente) derechos de negociación sindical.
- Programas sociales innovadores, con énfasis en la participación de organizaciones ciudadanas y la promoción del capital social, y en la modificación gradual del acento desde lo asistencial a lo productivo.
- Mejoramiento de la regulación de prestadores de servicios de salud y educación, manteniendo un equilibrio con las expectativas de los partidarios del régimen militar, en el sentido de no modificar aspectos organizativos relacionados con la participación de proveedores privados con fines de lucro.

Las políticas económicas específicas en sectores sociales presentan diferencias en las dos mitades del periodo de la Concertación. El énfasis de las administraciones de Aylwin y Frei radicó en la recuperación del gasto en los servicios públicos universales, en la mejor focalización de programas de vivienda y en la innovación en programas para los grupos más pobres. El notable crecimiento económico durante la primera década de la Concertación favoreció el masivo incremento del gasto social y sus resultados inmediatos en la reducción de la pobreza, pero sin mejoras significativas en los indicadores de desigualdad. Desde el año 2000 se agregó a lo anterior una estrategia innovadora para abordar la pobreza extrema (transferencias monetarias condicionadas)

y la expansión del estado del bienestar. Esto último, incluyendo sectores vulnerables, no necesariamente pobres, que enfrentan riesgos sociales, y promoviendo un enfoque de derechos de acceso garantizados para la población elegible en las políticas públicas, por ejemplo, en el nuevo seguro de desempleo, en el pilar solidario de pensiones (no contributivo) y en la reforma de la salud, que procuró el acceso universal con garantías explícitas a un conjunto de atenciones prioritarias para la salud y el bienestar financiero de la población.

POLÍTICA SOCIAL DE LA CONCERTACIÓN: EDUCACIÓN, SALUD, PROGRAMAS SOCIALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Esta sección resume el contexto y contenido de las principales políticas económicas en sectores sociales, así como los resultados más relevantes. El concepto de protección social aporta la discusión más amplia de estrategias para abordar las vulnerabilidades. Estas son situaciones que impiden la consolidación de la economía de los hogares, y que ponen en riesgo el bienestar ante eventos o choques como la pérdida del empleo, la enfermedad, el envejecimiento u otro tipo de desastres o situaciones inciertas. Por esto, las políticas contra la vulnerabilidad trascienden el objetivo de reducción de pobreza y pueden incluir a sectores medios (Larrañaga, 2010).

Política educativa escolar: avances y limitaciones de las reformas

La Concertación recibió del régimen militar un sistema educativo mixto, en general segmentado en función de ingresos, en el cual coexisten escuelas con financiamiento privado y un presupuesto público que subsidia la matrícula en establecimientos privados subvencionados y públicos de gestión municipal (sistema de comprobantes). En el caso del financiamiento público a escuelas privadas, el subsidio se dirige al establecimiento que eligen los padres, el que puede adicionalmente obtener fondos de los hogares para mejorar la calidad (financiamiento compartido).

El incremento del esfuerzo presupuestal en este sector desde 1990 fue significativo. El gasto público real aumentó 178% durante la década y respecto de este nivel, se duplicó en la siguiente. Algunos rasgos de las administraciones de Aylwin y Frei fueron el aumento de la inversión en infraestructura —escuelas, equipamiento y recursos computacionales a través del programa Enlaces—, la mejora en las remuneraciones y en los servicios de formación de los docentes, y la creación de un nuevo sistema de regulación de los servicios de las instituciones educativas. La otorgación a los profesores de mejores salarios y de un Estatuto Docente respondieron a reivindicaciones gremiales postergadas, en el último caso por el descontento del Magisterio por la condición de trabajadores municipales decretada por el gobierno militar, en el contexto de la descentralización de la educación pública.

Destacan los esfuerzos de apoyo específicos al mejoramiento y modernización de las escuelas, como el P-900 y el Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE) en sectores vulnerables y rurales, así como la extensión del MECE para infraestructura e insumos en escuelas municipales y privadas subvencionadas. Estos programas incluyeron diversos recursos para la modernización de la enseñanza e incentivos a la formación e innovación pedagógica del docente. En la segunda mitad de los años noventa se continuó mejorando las remuneraciones docentes y se agregaron dos reformas: la del currículo y la extensión de la jornada escolar. Asimismo, se fortalecieron políticas de evaluación y fiscalización de los docentes del sector (público) municipal, con el objetivo de resguardar la calidad del servicio brindado, junto con incentivos monetarios al desempeño (Bellei y otros, 2008; Larrañaga, 2010; Arellano, 2014; Cox, 2012). Estas y otras medidas llevan a algunos expertos a afirmar que «Chile se convirtió en uno de los laboratorios de política educacional más sobresalientes a nivel internacional» (Bellei, 2009).

En 2008 se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la cual es considerada como el mayor avance de la política chilena en las últimas décadas en cuanto al intento de compensar las brechas

educativas existentes (Larrañaga, 2010). En este sistema, los establecimientos educativos recibirían un subsidio por cada alumno en situación de desventaja socioeconómica¹², condicionados a someterse a regulaciones, como el aseguramiento de la calidad del servicio y la equidad en el trato a los estudiantes, a través de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. En cuanto a la cobertura de esta iniciativa legal, la intervención ha incorporado al 99% a escuelas municipales y al 73% a establecimientos privados en un corto periodo de tiempo (MINEDUC, 2012). Los contratos establecidos para acceder a la subvención preferencial introducen un sistema de metas de aprendizaje formuladas en un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) para el establecimiento educativo. De esta manera, las escuelas que forman parte del programa participan en la elaboración de su respectivo PME, en un horizonte de cuatro años, y rinden cuentas de los resultados obtenidos. En este sentido, la SEP es reconocida por la literatura como un cambio en el paradigma de política educativa, pasando de un sistema de mejoramiento basado en programas abiertos a los más necesitados a un sistema de contratos de apoyo y fiscalización a entidades que participan libremente (Weinstein y otros, 2010).

En general, algunos resultados de estas políticas coinciden con lo esperado, en términos del mejoramiento en las condiciones laborales de los docentes, los cuales en su mayoría pasaron a trabajar a tiempo completo, y en el desempeño de los estudiantes en las áreas de lenguaje y matemáticas —con logros de aprendizaje entre los mejores de América Latina—, notándose un efecto mayor efecto en las escuelas rurales y públicas (Bellei, 2009; Cox, 2012). Otro aspecto destacable es la progresividad del gasto público, que se benefició en mayor proporción a los hogares de menores recursos, donde se lograron aumentos en cobertura en todos los niveles, incluyendo educación pre escolar (Arellano, 2014; Lustig, 2015).

¹² Se considera a los alumnos que demuestran encontrarse en un nivel socioeconómico menor al 40% inferior.

A pesar de los avances, las políticas de la Concertación fueron constantemente cuestionadas por la falta de radicalidad en la reforma de la estructura institucional instaurada por el régimen militar. El argumento central de los críticos radica en diversos aspectos de la segmentación que mantienen diferencias de calidad entre escuelas públicas y privadas, donde la política pública no ha sido suficientemente efectiva para reducir las brechas existentes de oportunidades entre la población de mayor y menor ingreso (desigualdades que se verifican empíricamente). Parte del debate y de las protestas estudiantiles de 2006 y 2011 apuntaron a la existencia de lucro como principal obstáculo a la equidad. Las discusiones abiertas en los últimos años, de éxito en los indicadores claves de logro y cobertura, junto con la creciente insatisfacción de la población, se refieren a los límites de los mecanismos de mercado —por ejemplo, en el sentido de promover, por medio de mecanismos como la selección y el financiamiento compartido, una perpetuación de disparidades en la calidad de establecimientos privados y públicos—; a las dificultades de los municipios para hacerse cargo de la educación pública; a la posible insuficiencia de los incentivos y oportunidades de mejoramiento docente en el contexto de regímenes de contratación de mayor estabilidad laboral (Donoso & Alarcón, 2009; Pinedo, 2011; Alarcón y otros, 2013; De la Fuente, 2013; Bellei, 2009; Larrañaga & Rodríguez, 2014; Águila, 2010).

Hacia la cobertura universal de salud

El régimen militar eliminó el Servicio Nacional de Salud, análogo al sistema único inglés, y descentralizó la atención pública en 24 servicios de salud. El ministerio recibió la función normativa y el FONASA la de financiamiento, permitiendo al sector privado recibir las cotizaciones obligatorias de los trabajadores mediante las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que en adelante competirían con el FONASA. Las ISAPRE ofrecían múltiples planes de aseguramiento para ajustarse a riesgos y al monto de aporte del trabajador (Molina y otros, 2000; Larrañaga, 1997).

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación incrementaron el gasto público real en 166% e impulsaron una política de inversiones para rehabilitar la infraestructura hospitalaria pública y las capacidades de atención primaria (Arellano, 2014; Oyarzo y otros, 1998; Larrañaga, 2010). La creación de la Superintendencia de ISAPRE permitió empezar a regular a los seguros privados, por ejemplo, en materia de incrementos arbitrarios de precios individuales del seguro. Además, se introdujeron innovaciones en los mecanismos de pago a los establecimientos públicos hospitalarios y en la atención primaria, buscando un financiamiento más coherente con los costos y, en el segundo caso, con un componente de equidad que asigne más recursos a distritos rurales y pobres. Esto fue parte de una modernización que profundizó el concepto de separación de funciones —relevante para generar pesos y contrapesos entre la entidad que financia y los establecimientos de salud prestadores de servicios—, que otorgó a FONASA las atribuciones legales de un seguro de salud con capacidad de comprar atenciones de salud para sus afiliados. FONASA también recibió presupuesto para extender su cobertura a población en condición de pobreza e indigencia e identificarlos individualmente con las mejores tecnologías disponibles en la época (Oyarzo, 1997; Beteta y otros, 1998; Celedón & Oyarzo, 1998; Paraje & Infante, 2010).

Sin embargo, los primeros resultados obtenidos en cuanto a satisfacción de la población, calidad y eficiencia mostraban descontento y deficiencias en la ejecución del gasto (Oyarzo, 1997; Tokman & Rodríguez, 2000; Larrañaga, 2010; Fernández & Cunill, 2011). Así, el gobierno de Lagos integra la «reforma financiera» de la década anterior en un cambio más comprehensivo y trascendente con el objetivo de garantizar derechos de acceso efectivo a la población y surge la Ley de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) de 2004 (Lenz, 2007; Paraje & Infante, 2010). Esta propuesta se planteó con el objetivo de garantizar de manera explícita los derechos de acceso a salud básicos en enfermedades y tratamientos de mayor importancia y concurrencia,

así como un sistema de copagos en el acceso a prestaciones médicas y la compra de medicamentos. De esta forma, entre los principales mecanismos de acción del programa, para asegurar la equidad del sistema, se postuló la necesidad de ajustar las prioridades de los servicios requeridos según los problemas de la población (Vargas & Poblete, 2008).

Diversos autores coinciden en que a pesar de los avances en la cobertura y equidad en el acceso que implica esta reforma, de su componente participativo y técnico en la determinación de las prioridades y de su intención de reforzar la separación de funciones y la gestión sanitaria, su alcance es insuficiente. La población valora su empoderamiento ante el Estado, el aumento en el número de patologías cubiertas, la atención oportuna y la mayor protección financiera. Sin embargo, en las atenciones no prioritarias aumentaron las listas de espera, sigue siendo motivo de tensión el pleno cumplimiento de las garantías y, según expertos, la importancia creciente de la gestión hospitalaria entraña el peligro de descuidar la atención primaria y el modelo de atención en redes. Finalmente, al establecer instrumentos principalmente orientados a lograr objetivos sanitarios, la reforma relegó los aspectos más controvertidos de la institucionalidad, como la regulación de los mercados de salud y de aseguramiento y la necesidad de mayor solidaridad en el financiamiento¹³ (Paraje & Infante, 2010; Larrañaga, 2010; Fernández & Cunill, 2011; Erazo, 2011).

Los esfuerzos del AUGE representan la posibilidad de reducir la segmentación del sistema de salud (Beteta & Willington, 2009). Esta es un inconveniente por razones de eficiencia —la integración en un esquema de aseguramiento es más eficiente en el manejo de riesgos conforme aumenta la población beneficiaria— y de equidad —la segmentación por niveles de riesgo o ingreso valida diferente trato, por ejemplo, según nivel socioeconómico—.

¹³ El proyecto de ley original incluía la creación de un fondo solidario de financiamiento con recursos de los afiliados de los seguros públicos y privados. Los parlamentarios de derecha otorgaron su voto a cambio de retirar este punto (Lenz, 2007).

Políticas de protección y seguridad social

Esta sección presenta algunos avances en programas de asistencia social (no contributivos) y de las políticas de seguridad social en temas de protección del empleo y pensiones.

Los dos primeros gobiernos de la Concertación agregaron innovaciones en la política de superación de la pobreza, incorporando categorías más amplias como «profundizar oportunidades y procesos de integración social y atenuar los aspectos de exclusión que afectan a sectores pobres y vulnerables» (Raczynski, 1998). Nuevas instituciones como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y especialmente el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), canalizaron fondos concursables y numerosos programas para la habilitación y generación de capacidades productivas, laborales o sociales. Una parte de estas iniciativas incorporaron la participación ciudadana y de organismos no gubernamentales en la formulación o gestión de los proyectos. Dos elementos particularmente desafiantes y transversales en estas estrategias fueron la diversidad de situaciones de pobreza y exclusión que los programas abordaron y las dificultades en la construcción de instancias intersectoriales de coordinación (Raczynski, 1998; Larrañaga, 2010; Raczynski & Serrano, 2005; Bianchi, 1995).

No es trivial evaluar esta diversidad de programas de asistencia social. Diversos estudios muestran, en general, satisfacción de beneficiarios por el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero a la vez, los problemas de coordinación y de resolución de fallas de organización o duplicidades en el espacio local¹⁴ (Raczynski, 1998). Un caso emblemático es el del programa Chile Barrio, que adquirió carácter

¹⁴ El Comité Intersectorial Social (CIS) y el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza fueron creados con el objetivo de articular y coordinar los programas disponibles, pero terminaron siendo desintegrados o desvirtuados según sus objetivos (Larrañaga, 2010).

intersectorial, construyendo viviendas a las familias calificadas como sin techo, además de darles servicios de capacitación laboral y social (Larrañaga, 2010; Raczynski & Serrano, 2005). La evaluación de impacto rigurosa del programa evidenció las mejoras en las condiciones del hogar, pero también la dificultad de encontrar resultados en aspectos tan complejos como la habilitación social (DIPRES, 2007).

La experiencia de la primera etapa, los avances en la articulación de la oferta de servicios brindados por el sector público y el objetivo posterior al año 2000 de abordar de manera más universal y comprensiva los problemas sociales de sectores pobres y vulnerables crearon las condiciones para impulsar estrategias integrales contra la pobreza extrema como Chile Solidario, un intento de afrontar masivamente la vulnerabilidad de los trabajadores (seguro de desempleo), el establecimiento de pensiones solidarias universales y de una iniciativa masiva de apoyo a la niñez temprana (Chile crece contigo). Un elemento común en todas consiste en que, para la población elegible, los derechos son garantizados y que el foco trasciende la pobreza para ampliar la protección social hacia la población vulnerable en condiciones de inseguridad económica (Larrañaga, 2010).

La ejecución de Chile Solidario benefició a más de 550 000 familias entre 2002 y 2012, y funcionó desde la intervención personalizada y directa de un profesional o técnico para establecer contactos con familias y facilitarles apoyo psicosocial, la elaboración en el hogar de un diagnóstico y plan de activación de las capacidades necesarias para superar la pobreza; el acceso a servicios sociales en las dimensiones de vivienda, salud, educación, empleo e ingresos, dinámica familiar e identificación, pensiones asistenciales, entre otras. Esta intervención propició la articulación de la oferta de programas de asistencia y el acceso de las familias a la red pública de servicios sociales (Carneiro y otros, 2009; Hoces & Ramón, 2011; Contreras y otros, 2012; Larrañaga, 2010).

Las evaluaciones de Chile Solidario, hasta la fecha, presentan resultados mixtos. A pesar de un buen nivel de aprobación de los usuarios

y de los avances en la innovación en la coordinación y adaptación de la oferta pública de servicios sociales, así como en su cobertura efectiva, no hay evidencia concluyente en estudios de impacto sobre los efectos en las variables de empleo e ingresos (Alonso, 2007; Hoces & Ramón, 2011; Martorano & Sanfilippo, 2012; Contreras y otros, 2012; Larrañaga, 2010). La hipótesis de Contreras y otros (2012) afirma que el acceso a capacitación, intermediación laboral y el fomento de microemprendimientos no fueron condiciones suficientes para garantizar la autonomía económica de los beneficiarios del programa, en parte por las carencias de capital humano, cultural y psicosocial que mantienen los usuarios.

Otro programa relevante es Chile crece contigo, implementado hacia el final del último gobierno de la Concertación (2007). Esta estrategia intersectorial aborda el desarrollo temprano infantil en poblaciones vulnerables para reducir las brechas en el desarrollo en el largo plazo (MIDEPLAN, 2011; Bedregal y otros, 2014). La población objetivo, infantes de 0 a 4 años pertenecientes a familias con menores recursos, recibe servicios de salud y apoyo al desarrollo biopsicosocial, salas de cuna y jardines gratuitos. Además, existen prestaciones orientadas a los padres, como subsidios para la adquisición de viviendas e intermediación laboral. Las evaluaciones iniciales muestran un avance dispar en términos de su cobertura y calidad, tanto entre grupos de población como entre regiones, y resta implementar plenamente componentes importantes como la participación de organizaciones de base en procesos de rendición de cuentas y el judicial (Bedregal y otros, 2014 Larrañaga, 2010).

En la política de pensiones, las tres primeras administraciones de la Concertación (1990-2005) mantuvieron sin mayores cambios la institucionalidad creada por el régimen militar, que instauró como modalidad principal de financiamiento la capitalización individual de contribuciones en entidades privadas (administradoras de fondos de pensiones, AFP). En el diseño de política del gobierno de Pinochet, el subsistema público desaparecería al momento del fallecimiento de los pensionistas que rechacen trasladarse a una AFP.

Este artículo es insuficiente para resumir toda la controversia existente sobre las AFP y sus ventajas y limitaciones comparadas con un sistema de reparto. Los argumentos a favor de las AFP pusieron énfasis en la certeza de la pensión futura —respecto de la promesa de que en el futuro habrá suficientes aportes de los trabajadores en un enfoque *pay-as-you-go*— y en el dinamismo del ahorro y la inversión y su potencial impacto en la economía nacional y de los adultos mayores. Los cuestionamientos durante todo el periodo aludieron principalmente a deficiencias en la competencia (altas comisiones) y en la equidad, como la diferenciación de pensiones según ingreso salarial y género, y la insuficiente cobertura del sistema contributivo (Martner, 2011).

En materia del gasto que es responsabilidad directa del gobierno, en la primera década de la Concertación el gobierno realizó aumentos de las pensiones públicas focalizados en los adultos mayores de menor ingreso o de mayor edad. También se incrementó la progresividad del conjunto de subsidios monetarios (no contributivos), incluyendo las pensiones asistenciales, que en conjunto pasaron de entregar 34% de los recursos al primer quintil a fines de los ochenta a 44% a partir de 1998 (Arellano, 2014).

Además de algunos antecedentes de descontento ciudadano que surgen al final de la primera década de la Concertación¹⁵ —preocupación por la inseguridad económica en los pobres y en clases medias emergentes, satisfacción con los servicios públicos insuficiente en comparación con el incremento del gasto social—, alrededor de 2005 surgen estimaciones cuantitativas de una menor densidad o frecuencia

¹⁵ Es sintomática la diferencia entre los holgados triunfos electorales de Aylwin (1989) y Frei (1993) y la victoria por estrecho margen de Lagos en 1999, este último, frente a un candidato que enarboló un discurso basado en «solucionar los problemas concretos de la gente». Esta situación tiene también relación con el impacto de la crisis asiática de 1998 en la política de ajuste económico, que desaceleró el crecimiento del gasto social en los últimos años de la década y en los primeros del gobierno de Lagos (French-Davis, 2005).

de las pensiones, de aproximadamente 50% respecto de lo esperado (90%) en el diseño del modelo (Larrañaga, 2010). Esto implica un riesgo de bajas pensiones para los beneficiarios de AFP.

En este contexto, el Consejo Asesor Presidencial (conocido como Comisión Marcel) emitió un conjunto de recomendaciones que suscitan dos tipos de medidas. Por un lado, promueven la ampliación de la cobertura y eficiencia del régimen contributivo, la incorporación gradual de los independientes y mayor competencia entre AFP (por ejemplo, con licitaciones de cartera de nuevos afiliados para reducir las comisiones). En tanto, los subsidios asistenciales existentes se transformaron en un sistema de pensiones solidarias como derecho de los adultos mayores. Este pilar solidario es destacado internacionalmente por su contribución como paliativo a las deficiencias del régimen contributivo (Bosch & Melguizo, 2013). Larrañaga y otros autores (2015) destacan varios aspectos exitosos de esta reforma: i) los instrumentos creados cubren a más del 90% de los adultos mayores elegibles, ii) la participación social en la Comisión Presidencial y la legitimidad surgida de la aprobación unánime en el Congreso, iii) constituyen una contribución significativa al ingreso de los hogares, especialmente de los tres deciles inferiores.

Finalmente, el seguro de desempleo, desde 2002, ofrece protección de ingresos a la mayoría de trabajadores asalariados. Ramos y Acero (2010) y Larrañaga (2015) destacan su carácter innovador por combinar un ahorro obligatorio con un fondo solidario que, según ellos, permite minimizar riesgos de filtraciones y abusos de este tipo de esquemas. Algunos desafíos pendientes se refieren a la cobertura (en independientes, informales, servidores públicos temporales) y a la discusión sobre los montos, donde aparentemente el criterio de eficiencia (de no distorsionar decisiones económicas) estaría primando sobre el de protección.

Los programas emblemáticos de la Concertación continuaron durante el gobierno de partidos de centro derecha (2010-2013).

BALANCE PRELIMINAR PENSANDO EN EL PERÚ

Esta sección presenta algunas discusiones en curso sobre la experiencia chilena de especial utilidad para las perspectivas de la política económica y social peruana, donde el discurso político, desde 2011, hace una mención más explícita de la prioridad de inclusión y asigna mayor presupuesto a políticas de salud, educación y de asistencia social.

Empecemos con cuatro afirmaciones obvias. En primer lugar, el crecimiento económico, teniendo un efecto significativo en reducir la pobreza y facilitar la disponibilidad de recursos para políticas públicas inclusivas, no es condición suficiente (ni la única) para mejorar los indicadores de bienestar. Nótese que el crecimiento del PBI peruano, de 5% promedio anual entre 2000 y 2015, no alcanzó para mejorar significativamente el desempeño en educación, salud y otros temas de interés ciudadano, en comparación con América Latina.

En segundo término, conviene integrar la política económica y social. Es poco recomendable interpretar apresuradamente las descomposiciones del cambio en la pobreza con métodos populares como el de Datt y Ravallion (1992) —que miden el cambio en la pobreza por incremento en el ingreso de hogares (efecto crecimiento) y por modificación en la distribución de ingresos— como si fueran resultados perfectamente separables entre el rol del Estado y de los mercados. Entre 1990 y 2000, en el periodo de alta expansión de la economía, en Chile la pobreza se redujo en más de 90% por efecto del crecimiento (y en algo más de 8% por cambios en la distribución de ingresos). Cuando el ciclo económico fue menos favorable (de 2000 a 2006), el efecto redistribución dio cuenta de casi el 80% de la reducción de la pobreza. Parte del crecimiento podría radicar en políticas públicas (estabilidad macroeconómica, inversión en infraestructura, capital humano en salud y educación, entre otras) y las dinámicas del mercado son potencialmente influyentes en la distribución de ingresos (Larrañaga & Rodríguez, 2014; Arellano, 2014).

Un tercer punto es que el aumento del gasto público es otra condición necesaria (no suficiente) para mejorar indicadores económicos y sociales. Se requieren voluntad política y un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad de la asignación de recursos e interpretar oportunamente las causas del malestar ciudadano. El uso de información sistemática sobre los indicadores de desempeño y sus factores explicativos, sobre la percepción de la población, así como el mejor funcionamiento de los mecanismos de representación política, contribuyen en esta dirección. También, diseñar políticas con un componente de mejoramiento continuo de los arreglos institucionales e incentivos de comportamiento de los servidores públicos. Esto último es más relevante cuando sectores fundamentales, como salud y educación, presentan fallas de mercado y asimetrías de información que implican que los recursos adicionales no se traducen automáticamente en mejor desempeño por falta de eficiencia (Hanushek & Woessman, 2015; Chernew & May, 2011).

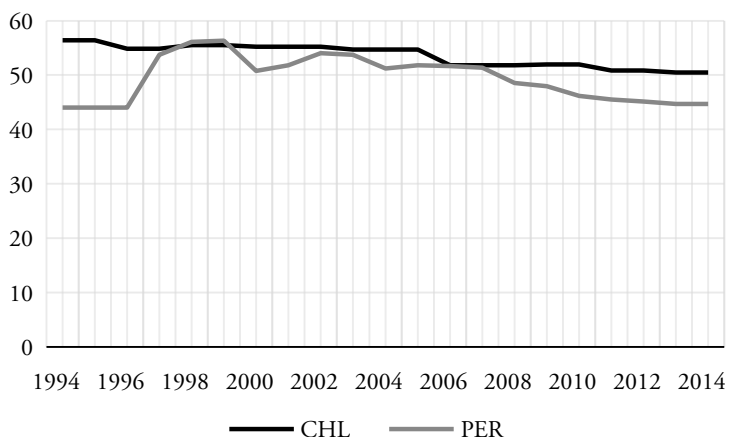
Asimismo, el Perú y Chile recorrerán caminos propios y distintos hacia el desarrollo, pero el tamaño y calidad del Estado importan. Contar con mayores capacidades institucionales permite sostener el buen funcionamiento de la economía y los bienes fundamentales que los mercados proveen de manera insuficiente (Besley & Persson, 2014).

La parte final de esta sección explora las hipótesis en debate en Chile sobre la paradoja de la combinación de un éxito indiscutible en América Latina en indicadores de bienestar (ingreso por habitante, reducción de la pobreza, logros en salud, educación, desarrollo humano, calidad de las instituciones) con una irrupción de temas críticos en la agenda pública como el descontento social y la desigualdad. Dichas hipótesis no son necesariamente excluyentes entre sí y el orden en que se enuncian está exento de juicios de valor sobre su importancia.

Algunas explicaciones provienen del análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos. Como se observa en el gráfico, la reducción del coeficiente Gini, que es consistente con otras medidas de distribución de ingresos, es cuestionada por ser modesta en veinte años y por ser

Chile el más desigual de los países miembros de la OECD¹⁶. Algunos estudios agregan variantes relacionadas con las brechas de equidad económicas, como las significativas desigualdades a nivel local, la mayor participación del 1% más rico, o la disparidad salarial e insuficiente diversificación productiva (Agostini & Brown, 2007; Solimano & Torche, 2008; López y otros, 2013).

Gráfico 2. Índice de Gini 1994-2014, Perú y Chile



Fuente: Banco Mundial.

No obstante lo anterior, para la población, más observable que la medición de desigualdad de ingresos es un conjunto diverso de desigualdades. Así, algunos autores apuntan sus críticas a sectores específicos que explicarían el descontento social, como la educación, donde los esfuerzos se califican como insuficientes, donde a pesar del aumento de la inversión en infraestructura, salarios docentes y acceso a nuevas tecnologías, persisten brechas de calidad y cobertura entre los niveles

¹⁶ Como referencia, en el Perú también se registra una disminución en los últimos años, luego de un aumento en la desigualdad hasta 1999. Aún en 2014 el país no recupera los niveles alcanzados en los inicios de la década de 1990.

socioeconómicos en Chile (Carnoy, 2005; Romaguera & Gallegos, 2010; Cox, 2012). El malestar con las desigualdades en educación ha sido el principal factor de movilización ciudadana de los últimos años y recientemente se agregan manifestaciones masivas de rechazo al sistema de AFP. Detrás de las protestas, algunos identifican una crítica no solo al acceso y calidad en la educación básica, sino además en la educación profesional, siendo esta la principal explicación de la dispersión salarial existente (Solimano, 2009).

Solimano (2009) va más allá en ampliar su mención al conjunto de características endógenas del modelo chileno que propician la concentración y la desigualdad y que no lograron ser corregidas por las políticas de la Concertación, como la segmentación educativa, de ingresos laborales, la concentración en mercados y tenencia de activos, el sistema tributario y el débil poder de negociación sindical.

Un conjunto de críticas apuntan al enfoque mismo de crecimiento con equidad de la Concertación. Lo que para algunos constituye un esquema reformista virtuoso (Hunneus, 2013; Raczyński, 1998; Arellano, 2014), para otros es señal de conservadurismo al prolongar estructuras instauradas por el modelo del régimen militar y que mantienen la desigualdad. En las visiones más críticas, los líderes de la Concertación concedieron en exceso en las negociaciones previas a la restauración de la democracia, factor que fue una constante en las tensiones internas en la coalición¹⁷ (Ominami, 2011; Solimano, 2009).

También existen lecturas basadas en la dinámica de percepciones de las personas en correspondencia con la evolución de la economía, la sociedad y la política. Por ejemplo, Güell (2013) reduce la importancia

¹⁷ El debate de «las dos almas» de la Concertación comprende a «autocomplacientes» que se encontraban de acuerdo con el modelo económico y social seguido en las dos décadas; y «autoflagelantes», participantes de la concertación que fueron críticos al modelo económico de continuismo (Camargo, 2007). A esta contradicción atribuyen su decisión de deserción los grupos que abandonaron la alianza antes de las elecciones de 2009, en que la Concertación perdió en segunda vuelta.

de las definiciones económicas y pone énfasis en el terreno político y en el anhelo de igualdad de identidad y de derechos. Según él, el contexto del periodo de la Concertación contiene nuevos actores con mayor autonomía y crecientes demandas básicas de reconocimiento social, dignidad y poder. Larrañaga y Rodríguez (2015) señalan que en lo económico la desigualdad sigue siendo alta, así como la vulnerabilidad de los sectores que salieron de la pobreza monetaria; pero agregan un análisis de la información reciente que indicaría que una ciudadanía más empoderada presenta un mayor grado de intolerancia a la desigualdad, en sus distintas dimensiones. Incluso, estudios de opinión recientes del Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD) muestran un mayor nivel de rechazo de la desigualdad por razones generacionales, de poder, de oportunidades, territoriales, de género y de respeto —asimetrías o inequidades—, que por diferencias económicas¹⁸.

En el caso peruano, la crisis económica de la década de 1980, acompañada de la ausencia de un compromiso social de los gobiernos posteriores, retrasaron la capacidad del Estado para realizar las reformas necesarias para iniciar un proceso de crecimiento con equidad. Así, durante más de una década, lo que se conoció como política social peruana estuvo estructurado en programas focalizados, asistencialistas y transitorios (Trivelli, 2004; Blondet, 2004; Monsalve, 2009), sin un modelo de objetivos explícitos de inclusión social. La pertinencia de políticas irrumpe en el discurso político y en las prioridades presupuestales de manera manifiesta en 2011, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la implementación de políticas con mayor contenido técnico. También es cierto que estas políticas, junto con los esfuerzos recientes para destinar más recursos a la salud y educación, deben ser sostenidas y contar con una rendición de cuentas que permita su mejoramiento continuo y avanzar hacia una estrategia de protección social.

¹⁸ Entre los datos más interesantes de la encuesta, el mayor rechazo se refiere a la asimetría en relaciones sociales: el 68% dice que le molesta mucho «que a algunas personas se les trate con mucho más respeto y dignidad que a otras» (Larrañaga & Rodríguez, 2015).

Algunos desafíos inmediatos que se vislumbran de la lectura de la experiencia chilena se refieren a la progresividad del gasto en educación y salud, tema en que el Perú presenta carencias (Lustig, 2015); el mejoramiento de los mecanismos de incentivos para mejorar la calidad de los servicios, que hoy son materia de experimentación, y la manera en que la política pública abordará la vulnerabilidad económica de clases medias emergentes. Estos puntos llevan a plantear transversalmente los límites que puede presentar la estrategia de hacer cambios marginales —innovaciones en el gasto o introducción de programas— en una estructura institucional segmentada, principalmente por su acceso diferenciado según nivel socioeconómico en los sectores de salud, educación y seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, Claudio & Philip Brown (2007). Desigualdad Geográfica en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 22(1), 33-33.
- Águila, Ernesto (2010). 20 años de Concertación en educación: avances y límites de una reforma. En *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Alarcón-Leiva, J., M. Castro-Paredes & S. Donoso-Díaz (2013). Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (57), 157-188.
- Alarcón, Jorge, Emma Johnston & Claudio Frites (2013). Pospolítica y educación en Chile (1900-2012): Fases y desfases del experimento neoliberal chileno en educación. *Jornal de Políticas Educativas*, 13, 3-12.
- Alonso, Florencia (2007). Análisis del Impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario en la Problemática del Trabajo Infantil, pp. 3-33. Documento de trabajo de la Oficina Internacional de Trabajo.
- Arellano, José Pablo (2004). Políticas Sociales para el Crecimiento con Equidad Chile 1990-2002. *Serie de Estudios Socio/ Económicos*, 26, 1-49.

- Arellano, José Pablo (2014). *Equidad con crecimiento sostenible. Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Atkinson, A. B., & J.E Stiglitz (2015). *Lectures on public economics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Banco Mundial (2015). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)*. Washington DC: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Bastías, Gabriel & Gonzalo Valdivia (2007). Reforma de Salud en Chile; El Plan Auge o Régimen de Garantías Explícitas en Salud (Ges). Su Origen y Evolución. *Boletín Escuela de Medicina U.C.*, 32(2), 51-58.
- Bedregal, Paula, Andrea Torres & Camila Carvallo (2014). *Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Bellei, Cristián (2009). *Educación: ¿La definitiva «primera prioridad»? Análisis de los programas presidenciales*. Santiago de Chile: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Bellei, Cristián, Daniel Contreras & Juan Pablo Valenzuela (2008). *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Unicef.
- Besley, T. & T. Persson (2014). Why do developing countries tax so little? *The Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99-120.
- Beteta, E., & M. Willington (2009). Planes Mínimos obligatorios en Mercados de seguros de salud segmentados. *Estudios de economía*, 36(2), 217-241.
- Beteta, E. y otros (1998). Evaluación del proceso de reforma del sector público chileno: una experiencia de 20 años. En Seminario Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas, Interamerican Development Bank/International Development Research Center, Washington, DC, pp. 11-12.
- Bianchi, Andrés (1995). *Continuidad y Cambio en el Primer Gobierno de Concertación, en Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Unicef.

- Blondet, Cecilia (2004). Los comedores populares: 25 años de historia. En *Cucharas en Alto, Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Lima: IEP.
- Bosch, M. & A. Melguizo (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Bourguignon, F. (2015). *The globalization of inequality*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Camargo Brito, Ricardo (2007). Del «crecimiento con equidad» al «sistema de protección social»: la matriz ideológica del Chile actual (1990-2007). *Revista de Sociología*, 21.
- Carneiro, Pedro, Emanuela Galasso & Rita Ginja (2009). *The Impact of Providing Psycho-Social Support to Indigent Families and Increasing their Access to Social Services: Evaluating Chile Solidario*. Londres: The World Bank, University College of London.
- Carnoy, Martin (2005). La Búsqueda de la Igualdad a través de las Políticas Educativas: Alcances y Límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 14.
- Castro, Francisca (2007). *Movimiento estudiantil chileno 2011-2013: Impactos y consecuencias*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Celedón, C., & C. Oyarzo (1998). *Los desafíos en la salud. Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Dolmen Ediciones.
- Chernew, M., & D. May (2011). *Health care cost growth. The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión de Salud MINSAL (2014). *Informe Final 2014*. En <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-FINAL_COMISION-PRESIDENCIAL-ISAPRES.pdf>.
- Comisión pensiones MINTRAL (2015). *Informe Final 2015*. En <<https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20160724/asocfile/20160724171110/getinforme.pdf>>.
- Contreras, Carlos (2011). *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente*. Lima, IEP; BCRP.

- Contreras, Dante, Jaime Ruiz-Tagle & Osvaldo Larrañaga (2012). Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy. En *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University p. 346-371.
- Correa, Norma (2013). *Políticas Sociales en el Perú: Evolución y Perspectivas*. Lima: IEP.
- Cox, Cristián (2012). *Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010*. Programa de investigación del Centro de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Grant CIE01-CONICYT.
- Datt, G., & M. Ravallion (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of development economics*, 38(2), 275-295.
- De Gregorio, J., & O. Landerretche (1998). Equidad, distribución y desarrollo integrador. En René Cortázar y Joaquín Vial (eds.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, 1990-2000*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Dolmen Ediciones.
- De la Fuente, Gloria (2013). Educación, Democracia e Ideología: el debate vigente en Chile. *Colección Ideas*, 14(140), 1-18.
- Delamaza, Gonzalo (2012). Agendas de Política Social y Construcción Democrática en la Transición Chilena. Documento de trabajo. Universidad de los Lagos Chile, pp. 1-76.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES) (2007). República de Chile.
- Donoso, Sebastián & Jorge Alarcón (2009). El lucro en la educación chilena: debate conceptual acerca del sentido de la educación pública y de la privada. *Proposiciones Campinas*, 33-49.
- Erazo, Álvaro (2011). La protección social en Chile. El *Plan AUGE: Avance y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL, Asdi, Sección de Estudios del Desarrollo. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 238.
- Fernández, María & Nuria Cunill (2011). ¿Cómo los aspectos institucionales y organizativos inciden sobre la equidad? El caso de la política con enfoque de derechos de la salud en Chile. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, XVII(2), 195-213.

- González, I. B. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios sociológicos*, 287-319.
- Güell, Pedro (2013). Igualdades y desigualdades en Chile hoy: de la medición de la distribución a la politización de las relaciones sociales. Disponible en: http://www.academia.edu/3737020/Igualdades_y_desigualdades_en_Chile_Hoy_de_la_medici%C3%B3n_de_la_distribuci%C3%B3n_a_la_politizaci%C3%B3n_de_las_relaciones_sociales
- Hanushek, E. A., & L. Woessmann (2015). *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. Massachusetts: MIT Press.
- Hicks, Norman & Wodon Quentin (2011). *Protección Social para los pobres en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hoces, D. & J. Ramón (2011). La colaboración público-privada en la ley de economía sostenible. Pérez Llorca, Doctrina contencioso, público, regulatorio, 1-7.
- Hojman Andrés, Fernando Hocer & Osvaldo Larrañaga (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38(1), 129-168.
- Huneus, Carlos (2013). Los Cambios Institucionales al Sistema Económico Durante la Transición a la Democracia. *Revista Ciencia Política*, XX(2), 103-130.
- Iguíñiz, Javier (2014). *Inclusión Social: Enfoques y Políticas Públicas en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INEI (2014). *Avances y Atraso de la Inclusión social en el Perú, con enfoque de género y poblaciones vulnerables*. Lima: INEI.
- Klarén, Peter (2007). El tiempo del miedo (1980-2000), la violencia moderna y la larga duración de la historia peruana. En Anne Pérotin-Dumon (dir.), *Historizar el pasado vivo en América Latina*. http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php
- Larrañaga, Osvaldo (1992). Financiamiento universitario y equidad: Chile 1990. *Cuadernos de Economía*, 443-462.
- Larrañaga, Osvaldo (1997). *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Larrañaga, Osvaldo (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile.
- Larrañaga, O., & Rodríguez, M. (2014). Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile: 1990 a 2013. Documento de trabajo. Santiago de Chile: PNUD.
- Lenz, Rony (2007). *Proceso Político de la Reforma AUGE de Salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una Mirada desde la Economía Política*. Santiago de Chile: CIEPLAN. Serie Estudio Socio/Económicos n° 38.
- López, Ramón, Eugenio Figueroa & Pablo Gutiérrez (2013). *La «Parte del León»: Nuevas Estimaciones de la Participación de los Súper Ricos en el Ingreso de Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía. Serie de Documentos de Trabajo n°379.
- Lustig, Nora (2015). The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from 13 Developing Countries in the Commitment to Equity Project. En Gupta, y otros (eds.), *Inequality and Fiscal Policy*. Washington: International Monetary Fund.
- Manrique, Nelson (2002). *El tiempo del miedo: la violencia política en el Perú, 1980-1996*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Martner, Gonzalo (2010). La protección y la seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación: los retos actuales. En *Chile en la Concertación (1990-2010), Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Martorano, Bruno & Marco Sanfilippo (2012). Innovative Features in Conditional Cash Transfers: An Impact Evaluation of Chile Solidario on Households and Children. *Innocenti Working Paper*, 03, 16.
- Méndez, Claudio & Cristina Torres (2010). Autonomía en la Gestión Hospitalaria en Chile: Los desafíos para el recurso humano en salud. *Revista Saúde Pública*, 44(2), 66-371.
- Mendoza, Waldo, Janneth Leyva & José Flor (2012). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. En *La desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- MIDEPLAN (2011). *Evaluación y Monitoreo Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.
- MINEDUC (2012). Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a cuatro años de su implementación. Serie Evidencias. *Centro de Estudios del Ministerio de Educación, Gobierno de Chile*, 8.
- Molina, Raúl, Matilde Pinto, Pamela Henderson & César Vieira (2000). Gasto y financiamiento en salud: situación y tendencias. *Rev Panam Salud Pública*, 8(1/2), 71-83.
- Monsalve, Ingrid (2009). *Políticas Sociales y Reducción de la Pobreza. El Desafío Peruano*. Lima: Escuela de Postgrado UPC.
- Montero, J. y otros (2008). *Análisis del modelo de asignación financiera en la atención primaria chilena: pertinencia del per cápita actual y uso de variables en su cálculo para asegurar concordancia entre la situación epidemiológica actual y el modelo de atención. Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago: Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Muñoz, Ismael (2014). *Inclusión Social: Enfoques, Políticas y Gestión Pública en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Navarro Navarro, Luis (2004). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar. Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco.
- Ominami, Carlos (2010). Chile: una transición paradójica. Notas para un examen crítico. *Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas*, I(II), 21-63).
- Ominami, Carlos (2011). *Secretos de la concertación: recuerdos para el futuro*. Santiago de Chile: La Tercera Ediciones.
- Orihuela, J., C., Huaroto & M. Paredes (2014). *Escapando de la maldición de los recursos locales: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES.
- Ostry, J. D. & A. Berg (2011). *Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?* (No. 11/08). Washington DC: International Monetary Fund.

- Oyarzo, César (1997). La modernización de los sistemas de salud en Chile 1990-1997: una visión desde el mundo de la economía. II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Paraje, Guillermo & Antonio Infante (2010). La Reforma AUGE 10 Años Después. En Osvaldo Larrañaga & Dante Contreras (eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, p. 41. Santiago de Chile: Uqbar Editores y PNUD.
- Piketty, T. (2015). Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the twenty-first century. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 67-88.
- Pinedo, Javier (2011). Apuntes para un mapa intelectual de Chile durante el centenario: 1900-1925. *Universidad de Talca, América sin nombre*, 16, 29-40.
- Raczynski, Dagmar (1998). The crisis of old models of social protection in Latin America: New alternatives for dealing with poverty. *Poverty and inequality in Latin America: Issues and new challenges*, 140-168.
- Raczynski, Dagmar & Claudia Serrano (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En Irma Arriagada, *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, Cooperazione Italiana.
- Ramos, J., & C. Acero (2010). El seguro de desempleo. Las nuevas políticas de protección social en Chile. Documento de trabajo. Santiago de Chile: PNUD.
- Ravallion, M. (2011). *The Two Poverty Enlightenments*. The World Bank Policy Research Working Paper, 5549.
- Romaguera, Pilar & Sebastián Gallegos (2010). Financiando la educación de grupos vulnerables: La subvención escolar preferencial. En Larrañaga, O. & Contreras, D. *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, pp. 189-236. Santiago de Chile: Uqbar-PNUD.
- Solimano, Andrés (2009), Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social en Chile. Proyecto de la Corporación Andina de Fomento con la Fundación Chile XXI.

- Solimano, Andrés & Aristides Torche (2008). La distribución del ingreso en Chile: La experiencia del último cuarto de Siglo. *Revista del Banco Central de Chile*, 77, 5.
- Stern, Steve (1999). *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, UNSCH Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, serie Ideología y política 11.
- Stiglitz, J. E. (2000). Formal and informal institutions. *Social capital: A multifaceted perspective*, 59-68.
- Stiglitz, J. E. y otros (2000). *Economics of the public sector* (No. 336.73 S855 2000). La Haya y San José: ISNAR IICA.
- Tanaka, Martín & Sofía Vera (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política*, 27(volumen especial), 253-247.
- Tokman, Marcelo & Jorge Rodríguez (2000). *Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Trivelli, Carolina & Cecilia Blondet (2004). «Cucharas en alto: del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres». Documento de trabajo n° 135. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, OSI Open Society Institute.
- Urriola, Rafael (2010). Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud. En Yesko Quiroga & Jaime Ensignia. *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Vargas, V., & S. Poblete (2008). Health prioritization: the case of Chile. *Health Affairs*, 27(3), 782-792.
- Voitchovsky, S. (2009). Inequality, growth and sectoral change. En Wiemer Salverda, Brian Nolan & Timothy M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Weinstein, José, Angélica Fuenzalida & Gonzalo Muñoz (2010). *La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización*. Santiago de Chile: Fundación CAP.

DE LOS AUTORES

Edmundo Beteta

Es economista y máster en Economía por la Georgetown University, Estados Unidos. Ha sido director ejecutivo del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la PUCP y presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil del Perú. Actualmente es jefe del Seguro Integral de Salud del Ministerio de Salud del Perú e investigador, consultor y profesor de la PUCP.

Farid Kahhat

Es Ph.D. en Gobierno por la Universidad de Texas y miembro de la Comisión Consultiva ad hoc del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú sobre delimitación marítima con Chile. Es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP e investigador, consultor, conferencista y columnista de diversos medios escritos.

Aldo Panfichi

Es Ph.D. en Sociología por The New School for Social Research, Estados Unidos. Ha sido investigador visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard, jefe del Departamento de Ciencias Sociales y coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP. Es profesor principal en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y vicepresidente de Latin American Studies Association.

Daniel Parodi

Es historiador y máster en Humanidades por la Universidad Carlos III de España. Es miembro del grupo binacional Generación de Diálogo Perú-Chile, columnista de diversos medios escritos y profesor de la PUCP.

Rafael Roncagliolo

Es magíster en Comunicaciones, sociólogo y periodista. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores del Perú, embajador del Perú en España, secretario técnico del Acuerdo Nacional, secretario general de Transparencia, presidente de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias y vicepresidente de la Asociación Internacional de Investigadores de la Comunicación. Es consultor de gobiernos y organizaciones internacionales y profesor honorario del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.

Oscar Vidarte

Es abogado y magíster en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Asimismo, doctorando en Ciencia Política y coordinador del Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana de la PUCP, donde también se desempeña como profesor auxiliar en el Departamento de Ciencias Sociales. Es columnista de diversos medios escritos.

Antonio Zapata

Es doctor en Historia de América Latina por la Universidad de Columbia, Nueva York. Es profesor del Departamento de Humanidades de la PUCP y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es columnista del diario *La República* e investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
abril 2017 Lima - Perú