

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

Capítulo 4



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

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.