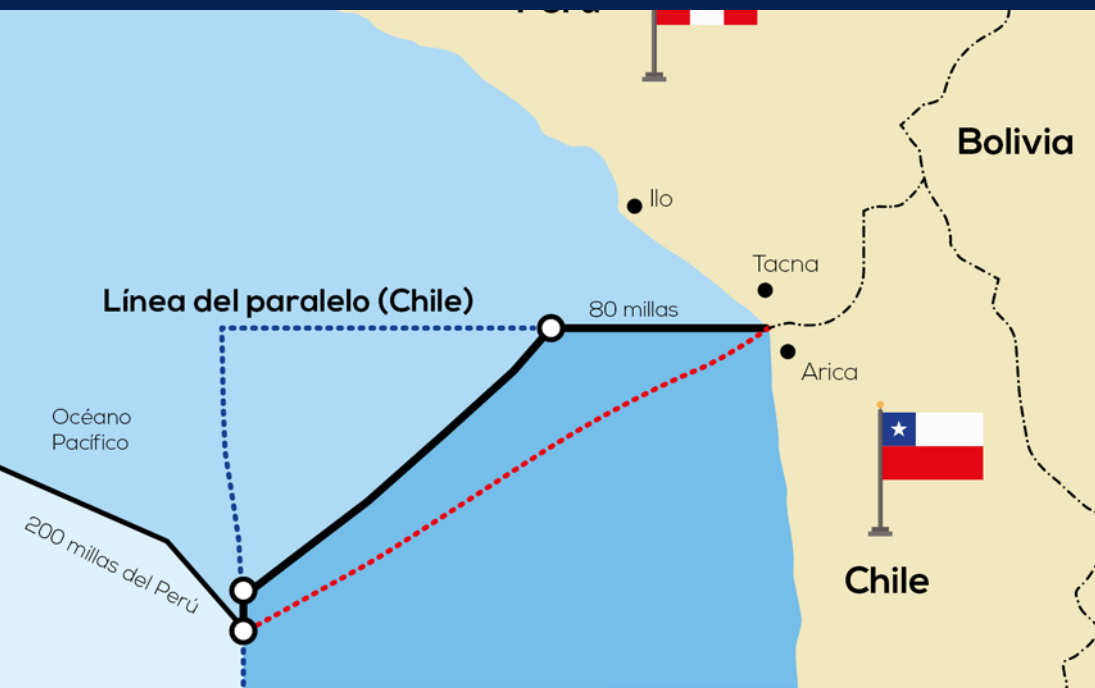


LA FRONTERA DISPUTADA

La ruta a la sentencia de La Haya

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

Capítulo 1



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

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 la 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.