

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 6



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

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 desmantelar 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 tenían 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.