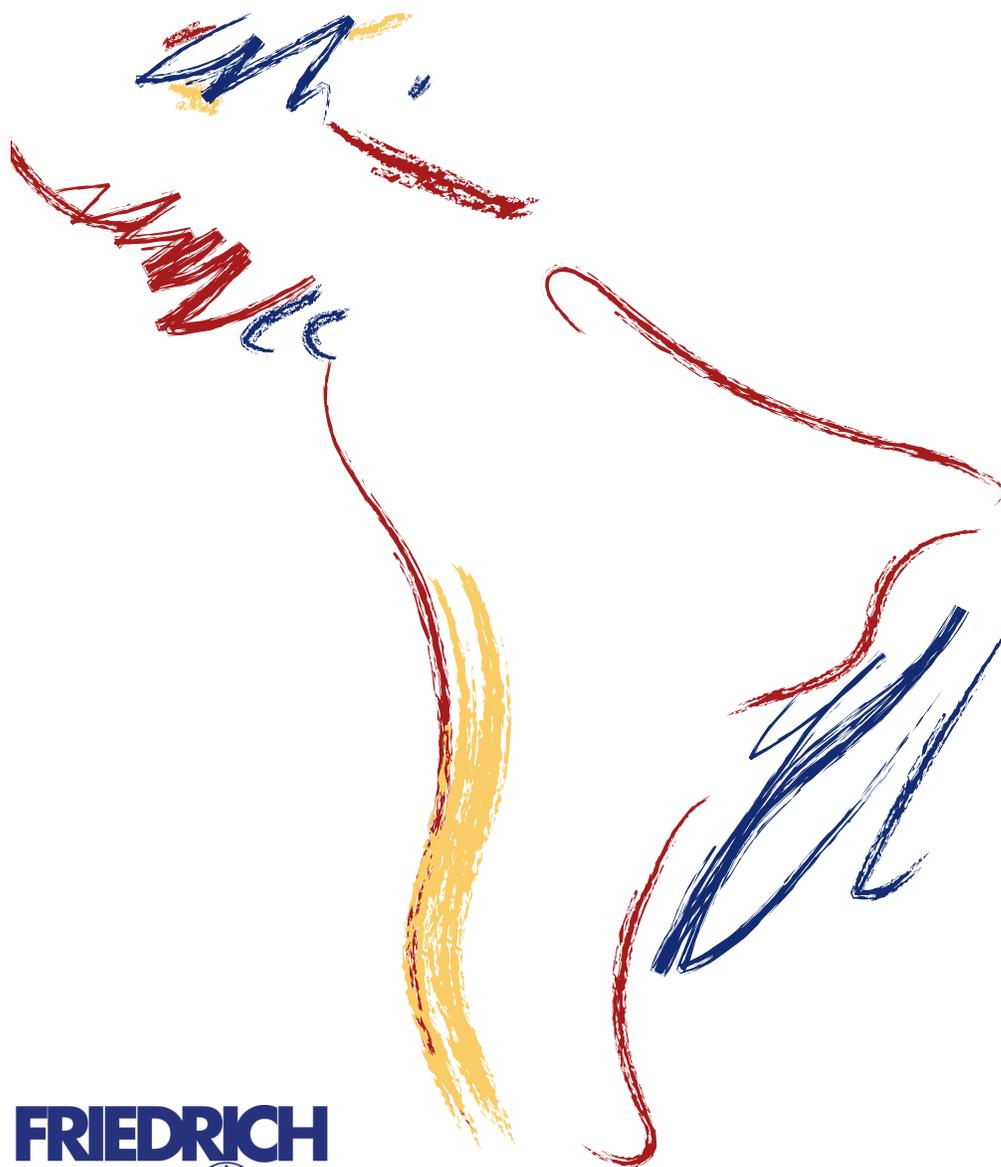


# Conflicto Chile-Perú: Los Hechos que ocultó el Derecho

José Rodríguez Elizondo\*



## Advertencia

Un análisis sobre el vigente conflicto chileno-peruano que se pretenda objetivo y de alguna utilidad para los decisores oficiales, no supone, necesariamente, inventar una visión. Sí supone, obligadamente, una mirada distanciada, que decodifique las diferentes perspectivas en pugna desde sus lógicas propias. Ayuda a tener ese distanciamiento un mínimo conocimiento de la historia subyacente –en sus distintas versiones-, experiencias vivas en ambas sociedades y alguna capacidad para resistir las críticas ad hominem y las “tergiversaciones patrióticas” de propios y extraños. Es importante intentarlo pues lo que está en juego, en Chile y el Perú, no es la interpretación de un conjunto de normas jurídicas, sino la posibilidad de un desarrollo democrático en paz y cooperación que, por lo mismo, sincere posiciones respecto a Bolivia y contribuya a la integración regional. Ese futuro deseable exige, entonces, que chilenos y peruanos renunciemos a las visiones ideológicas, conspirativas y maniqueas, para percibir la complejidad de lo real. Esa que Goethe sintetizara diciendo que “las cosas siempre son más simples de lo que se puede pensar, pero mucho más intrincadas de lo que se puede comprender”.

### 1.- De la Inexistencia a la Controversia

Hoy parecería extraño preguntarse si el conflicto entre Chile y el Perú por el dominio marítimo fronterizo es o no una controversia jurídica. El proceso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) ya está entablado. Es un hecho.

Sin embargo, antes de iniciado ese proceso ante la CIJ, Chile había ignorado la pretensión peruana. El gobierno del general Augusto Pinochet no tuvo reacción, tras conocerla. Durante su gobierno, el Presidente Ricardo Lagos negó que constituyera una controversia jurídica, aunque aceptó conversar sobre el tema; su canciller Soledad Alvear negó que estuviera en la agenda de los temas conversables, y su segundo canciller, Ignacio Walker, expresó que sólo se trataba de “visiones distintas”. Así, entre 1986 y 2005, aunque con fraseos contradictorios, el tema fue para Chile sólo una cuestión de hecho, que contradecía tratados vigentes e iba contra un *statu quo* semisecular.

Esa posición chilena reflejaba la doctrina realista de las relaciones internacionales, según la cual, en los temas que comprometen su integridad y seguridad, los Estados se enfrentan por intereses nacionales y no por cuestiones de hermenéutica legal. Por lo mismo, se entendía que la pretensión peruana planteaba un conflicto específico de poderes, que afectaba el espacio marítimo chileno y una microextensión terrestre adyacente al Hito 1. Los estrategos y expertos en temas militares entendían que aquello podía configurar una “amenaza” y así fue previsto por el Contralmirante Francisco Ghisolfo Araya. Este, en un texto de 1994, pronosticó que el tema sería “un motivo de crisis para el inicio del próximo siglo”<sup>1</sup>.

Desde esa perspectiva y en virtud de sus compromisos globales y regionales, Chile no podía ni debía privilegiar actitudes o soluciones de fuerza para solucionar el conflicto planteado. En el marco del Derecho Internacional Público y de la Carta de las Naciones Unidas, su gobierno sólo disponía de su capacidad de legítima defensa y de distintas vías pacíficas, una de las cuales era la sumisión conjunta del caso ante la CIJ. Obviamente, esa gama de opciones no cambiaba la naturaleza intrínseca de la controversia, mutándola de conflicto político entre poderes soberanos a contienda técnica sobre la interpretación del Derecho.

En definitiva, no hubo acción conjunta ante la CIJ, sino demanda unilateral del gobierno peruano, anunciada a Lagos por Alejandro Toledo y formalizada por Alan García durante el gobierno de Michelle Bachelet. De acuerdo con esto, la interrogante sobre la naturaleza del

conflicto hoy debe formularse de manera retroactiva, a partir de un *fait accompli*. Lo que cabe elucidar es cuándo, cómo y por qué pudo el Perú imponer su tesis de que en la especie sólo había una controversia jurídica, la cual debía solucionarse en sede jurisdiccional.

### 2.- Motivaciones extrajudicial.

Según lo expuesto por el autor en instancias académicas y por los medios, el proyecto peruano tiene un vínculo causal con los “acuerdos de Charaña”, de 1975<sup>2</sup>. Esto es, con la decisión de los generales Augusto Pinochet y Hugo Bánzer, gobernantes de Chile y Bolivia, de utilizar una cláusula del Protocolo Complementario del Tratado de 1929, para colocar al general Francisco

*En definitiva, no hubo acción conjunta ante la CIJ, sino demanda unilateral del gobierno peruano, anunciada a Lagos por Alejandro Toledo y formalizada por Alan García durante el gobierno de Michelle Bachelet.*

Morales Bermúdez, gobernante peruano, ante una especie de ordalía: acceder a que Chile otorgue una salida al mar a Bolivia por Arica –territorio ex peruano-, contrariando un arraigado sentimiento nacional y específico de las Fuerzas Armadas, o negarse a ello, afectando profundamente la “relación especial” con Bolivia.

Mientras Morales Bermúdez procesaba esa ordalía, cambiando sus términos de referencia –propuso a Pinochet y Bánzer una negociación trilateral sobre nuevas bases-, el almirante ® Guillermo Faura comenzó a elaborar una tesis que terminaría con la posibilidad de nuevos acuerdos chileno-bolivianos con

*De oficializarse esa tesis individual, la pretensión ariqueña de Bolivia quedaría automáticamente fuera de juego, pues la mayor parte del mar adyacente a un eventual “corredor” sería pretendida por el Perú.*

base en el Tratado de 1929. Invocando el nuevo Derecho del Mar, que venía produciendo la Convención del Mar de las Naciones Unidas, planteó que la frontera marítima chileno-peruana era inequitativa y que, a falta de un tratado delimitatorio específico, debía negociarse amistosamente una nueva distribución de las aguas<sup>3</sup>. Obviamente, no reconocía esa especificidad a los tratados tripartitos

–Chile, Ecuador y Perú– de 1952 y 1954.

De oficializarse esa tesis individual, la pretensión ariqueña de Bolivia quedaría automáticamente fuera de juego, pues la mayor parte del mar adyacente a un eventual “corredor” sería pretendida por el Perú. Así, este país ya no tendría que pronunciarse sobre acuerdos similares a los de Pinochet-Bánzer, bastándole advertir a Bolivia y Chile que no podían negociar sobre cosa ajena.

Cabe anotar que esta deducción simple no ha sido asumida por el gobierno de Chile –quizás por estimarla disfuncional a la tesis oficial del “bilateralismo” en su relación con Bolivia-, aunque sí ha motivado la inquietud de los últimos dos gobiernos bolivianos. En cuanto al Perú, analistas vinculados a su Cancillería han optado por descalificarla, desde una visión de tipo conspirativo. Sin analizar contenidos, dicen que se trata de una maniobra “antiperuana”, para malquistar al Perú con Bolivia<sup>4</sup>. Obviamente, estos analistas siguen

la tradición helénica de soslayar el mensaje matando al mensajero.

### 3.-La Primera Señal

Entre 1976 y 1986, la tesis de Faura fue estudiada, desarrollada y perfeccionada por un selecto equipo peruano de expertos diplomáticos y navales, que comprendía al almirante pionero. Su aporte fundamental fue añadir la posibilidad de una demanda ante la CIJ, como alternativa a la negociación amistosa. En abril de 1986, el primer gobierno de Alan García tomó la decisión política de oficializar lo obrado, en el marco de su iniciativa para negociar con Pinochet el finiquito de las cláusulas pendientes del Tratado de 1929. Sugerentemente, lo hizo inmediatamente después de que el gobierno boliviano de Víctor Paz Estenssoro anunciara su “enfoque fresco” de la relación con Chile y ambos gobiernos reanudaran conversaciones sobre el tema marítimo.

Para que lo accesorio no entorpeciera lo principal, el canciller peruano Allan Wagner instruyó al embajador especial Juan Miguel Bákula, miembro del equipo mencionado, para que planteara el nuevo tema al canciller chileno Jaime del Valle sólo de manera oral y con énfasis en la negociación diplomática. Bákula cuenta en su libro *Entre la realidad y la utopía, 180 años de política exterior*, de 2002, que, tras cumplir su cometido, debió violar la instrucción de oralidad, dado que el canciller chileno le pidió una versión escrita de su exposición. Así habría nacido el “memorandum Bákula”, que es la primera manifestación escriturada de la pretensión peruana. Cabe advertir que este episodio tiene como única fuente al diplomático peruano, pues no existe versión chilena ni es recordado por Del Valle. El ex canciller sí recuerda el detalle de la negociación principal que estaba realizando con Wagner, la misma que fracasó luego de la presentación del tema fronterizo-marítimo<sup>5</sup>.

### 4.- El Fin de una Largo silencio

Tras la presentación de la tesis de la frontera marítima inequitativa vino un largo intermedio silencioso. El gobierno de Pinochet no tuvo reacción, pese a que, según fuentes diplomáticas, el embajador chileno en Lima Juan José Fernández aconsejó responder el memorandum, para que no quedara como un “tema pendiente”. García, por su parte, no insistió durante el resto de su período. Tampoco hubo replanteamientos durante los gobiernos chilenos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle y peruanos de Alberto Fujimori y Valentín Paniagua.

Sólo dieciséis años después, en 2002, el tema volvió a la superficie de manera expresa, mientras el gobierno chileno negociaba con Bolivia el tema de una Zona Económica Especial (ZEE). Toledo se lo planteó a Lagos, en Santiago, durante una visita de Estado, sin que quedara constancia en acta alguna, lo cual produjo un incidente marginal que lesionó la credibilidad de ambos. Nuevos incidentes, más una serie de desencuentros presidenciales por distintos motivos, fueron endureciendo las posiciones en pugna, hasta llegar a una crisis abierta de la relación bilateral. El *climax* se produjo en 2005, con la disputa por el microterritorio

*Para implementar esta nueva política, necesariamente controversial y altamente compleja, la task force peruana y el poder político diseñarían una estrategia nacional, con componentes históricos, políticos, geográficos, oceanográficos, geopolíticos, culturales, económicos, comerciales, diplomáticos, militares y jurídicos.*

adyacente al Hito I, la dictación de una ley peruana que establecía las líneas de base de su dominio marítimo pretendido y el apercibimiento del canciller peruano Manuel Rodríguez Cuadros, con plazo fijo, para negociar o someter el caso a la jurisdicción de la CIJ.

En definitiva, Lagos aceptó que el Perú era soberano para presentar o no una

demanda y ésta se hizo efectiva en enero de 2008, por el segundo gobierno de García, siendo Michelle Bachelet la Presidenta de Chile.

### 5.-Compleja Estrategia Peruana

Con lo señalado, puede decirse que Charaña marcó el inicio de una política peruana de largo plazo hacia Chile, con dos objetivos básicos, relacionados pero diferenciables: por una parte, incrementar el patrimonio marítimo peruano; por otra, prevenir un nuevo “charañazo”, como ya se decía en la jerga especializada del Perú. Mientras el primer objetivo aparecía como explícito, el otro era una consecuencia implícita.

El objetivo explícito tiene como soportes un hecho y un eventual derecho. El hecho es la conformación asimétrica del litoral: las 200 millas de mar chileno se proyectan de manera continua hacia altamar, mientras las 200 millas peruanas de la costa sureste son intersectadas por el paralelo del Hito I, que marca la frontera realmente existente (la que está bajo control de Chile). El eventual derecho es el de corrección de

esa asimetría fáctica, por constituir una inequidad, a tenor de lo contemplado en la Convención del Mar de las Naciones Unidas, firmada y ratificada por Chile, pero no por el Perú.

Para implementar esta nueva política, necesariamente controversial y altamente compleja, la *task force* peruana y el poder político diseñarían una estrategia nacional, con componentes históricos, políticos, geográficos, oceanográficos, geopolíticos, culturales, económicos, comerciales, diplomáticos, militares y jurídicos. De todos éstos, privilegiarían el jurídico, por razones precisamente estratégicas: jurisdiccionar el conflicto era la manera peruana de adaptarse a los principios generales de asumir y sostener la iniciativa mediante el “factor sorpresa”, concentrando energías en el sector menos riesgoso, eligiendo los mejores momentos para actuar y apelando a la opinión pública internacional. Este último factor se vinculaba con la invocación al capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, sobre arreglo pacífico de controversias y con el contrapunto entre un gobierno democrático peruano y un gobierno dictatorial chileno en alto nivel de aislamiento.

La aplicación de esta estrategia exigía una alta flexibilidad para el manejo de los tiempos y para transitar desde la vía diplomática inicial a la jurisdiccional. Esto suponía, por lo menos, seis directivas tácticas paralelas:

- Respeto circunstancial del *statu quo* fronterizo-marítimo
- Acciones destinadas a evitar que Chile haga actos de soberanía terrestre en el espacio costero yuxtapuesto al Hito I.
- Acciones ante la opinión pública interna, vecinal, regional y global, para legitimar el tránsito desde la propuesta de negociación a la demanda jurisdiccional.
- Mantención del debate jurídico en “cuerdas separadas”, para no romper la relación diplomáticamente correcta.
- Énfasis en la mantención del nivel de intercambios económicos y comerciales, dentro de esas cuerdas separadas.
- Apaciguamiento de Bolivia, para mantener la “relación especial” histórica.
- Neutralización de Ecuador, en cuanto tercer actor de los tratados de 1952 y 1954, para evitar que inicie acciones conjuntas con Chile.
- Por cierto, privilegiar lo jurídico no significaba despotenciar ni subestimar los clásicos componentes diplomático y militar. Simplemente los confirmaba en el rol instrumental que les corresponde en un Estado de Derecho: la diplomacia elaboraría y ofrecería op-

ciones de negociación y la fuerza serviría para sustentar las pretensiones del Estado peruano o para disuadir una eventual reacción “musculada” del Estado chileno.

Gracias a esta estrategia flexible, compleja y de largo plazo, en sólo 22 años –contados desde 1986–, el Perú creó un *issue* fronterizo, lo posicionó a nivel masivo interno, lo convirtió en un contencioso jurídico bilateral, neutralizó la disuasión chilena, evitó el *casus belli* y terminó legitimando su actuación con una demanda ante la CIJ.

Puede decirse, metafóricamente, que el Perú ganó “el primer tiempo” del conflicto, mediante una batalla jurídica de movimientos, contra un adversario que se aplicaba a una batalla jurídica de trincheras.

## 6.- Ideología de la Intangibilidad

Retrospectivamente, aparece como un grueso error chileno no haber reaccionado en 1986. Vinculados a ese error matriz, están los de ignorar el carácter catalítico de las negociaciones con Bolivia y seguir soslayando, a partir de 2002, que el núcleo del conflicto era una larvada política de poder. Fue como si Pinochet, Lagos y los sistemas que debían procesarles la información y/o proponer cursos de acción, no sospecharan que el Perú actuaba sobre la base de una estrategia nacional, que debía enfrentarse con una contraestrategia y no sólo con expertos jurídicos de Cancillería.

Esta mezcla de inercia, paralogización y dimensionamiento deficitario de la realidad podría explicarse de manera ingenua: el país oficial, imbuido de su gran tradición jurídica, consideraba que el Derecho Internacional Público –con base principal en el Tratado de 1929, la costumbre y los tratados de 1952 y 1954– estaba nítidamente de parte de Chile. Bastaría invocar esos títulos y declarar inexistente la controversia para que el Perú retrocediera.

Sin embargo, más realista es asumir que el ensimismamiento jurídico se produjo porque, por deficiencias propias, Chile debió hacer de la necesidad virtud. Para empezar, la Cancillería de la época del general Pinochet, con un buen porcentaje de militares bruscamente convertidos en diplomáticos, era una especie de servicio protocolizador de las diplomacias presidencial y militar. Además, Chile venía saliendo de su propia “ordalía del Beagle”, durante la cual, apoyándose

en la fuerza moral del Papa Juan Pablo II y la disuasión castrense, la Cancillería debió concentrarse en el componente jurídico del conflicto, para evitar la guerra con Argentina. A mayor abundamiento, los siguientes gobiernos de la Concertación no contemplaron la profesionalización de la Cancillería como un *issue* fundamental. En ese contexto, asumir otra batalla jurídica, desde posiciones defensivas, sería transitar por un terreno ya explorado, que compensaba la *capitis diminutio* del servicio exterior y era funcional a la absorbente diplomacia presidencial..

*A la llegada de Lagos, esa percepción de intangibilidad se había convertido en el síndrome de quienes cruzan la frontera del idealismo jurídico, para estacionarse en el irrealismo político.*

Así fue como, paulatinamente, el juridicismo ingenuo cuajó en una reformulación de estirpe mística, que fundía el *pacta sunt servanda* en la “intangibilidad de los tratados”. Con esta frase, que contradecía el espíritu revisionista de Charaña, Chile aparecía diciendo a sus dos vecinos del norte que los tratados de la posguerra del Pacífico no sólo

debían ser respetados a escala humana. En cuanto “intangibles”, también eran perfectos, inmodificables y eternos, en el cielo, en la tierra y en todo lugar, a semejanza de los libros sagrados.

¿Para qué conversar o negociar sobre fronteras y límites, si con invocar el Derecho bastaba?

## 7.- Disfuncional Firmeza Chilena

El largo silencio que siguió a la primera señal peruana confirmó a los creyentes. La disuasión jurídica había funcionado (al parecer) de manera automática. Los gobiernos de Pinochet, Aylwin y Frei no necesitaron ni siquiera invocarla. Fujimori, por su lado, optó por poner parte del mar peruano a disposición de Bolivia, respetando el *statu quo* fronterizo, en la operación diplomático-simbólica bautizada *Boliviamar*.

A la llegada de Lagos, esa percepción de intangibilidad se había convertido en el síndrome de quienes cruzan la frontera del idealismo jurídico, para estacionarse en el irrealismo político. Sólo un aguafiestas podía sugerir que el Derecho Internacional, en materias fronterizas, es sólo el tautológico estatuto de un *statu quo* juridizado. Hans J. Morgenthau así lo había detectado, en términos generales, cuando escribió que “se ha generalizado el uso de las ideologías legalistas en justificación de una política de *statu quo*”<sup>6</sup>.

Esto explica por qué, ante el inesperado relanzamiento del tema fronterizo-marítimo, el gobierno de Lagos se encontró sin doctrina o marco ordenador previo. En tal circunstancia, en lugar de tensionar sus fuerzas internas para elaborar una contraestrategia clara, realista, informada y pragmática, optó por la negación reactiva, las ambigüedades retóricas y la expresión de confianza en el futuro de las relaciones económicas bilaterales. Con esto, en lugar de aceptar la complejidad político-estratégica del problema, asumió por reversa la variable jurídica que levantaba el gobierno peruano: conflicto jurídico no existía, sino sólo un “diferendo” sobre un tema jurídicamente finiquitado.

Es lo que explica la falta de iniciativa diplomática en ese período. Lagos no hizo amago de ejercer alguna habilidad negociadora -distensiva, alternativa o distractiva-, como hiciera Morales Bermúdez ante el “charañazo”. Apoyado en el talante de la diplomacia chilena realmente existente, dio señales de que negociar sería interpretado como falta de confianza en la solidez de los argumentos jurídicos propios. Una muestra de debilidad, en suma.

Paradójicamente, esa “firmeza” presidencial con soporte jurídico fortaleció la posibilidad de la vía jurisdiccional, al no brindar a la otra parte una mínima posibilidad de diálogo, con o sin negociación formal. De manera simultánea, socavó la credibilidad de la fuerza disuasiva institucional propia pues, si el Derecho estaba tan nítidamente con Chile, la CIJ aparecía como una amenaza de muy baja intensidad y así lo percibía la opinión pública internacional.

Decodificado este cuadro desde el Perú, mostraba la “arrogancia chilena” en acción, aunque a contrapelo de sus posibilidades reales. Políticos como Carlos Ferrero Costa -ex Presidente del Congreso y Presidente del Consejo de Ministros de Fujimori- y expertos en temas militares, entendieron que, pese a su superioridad estratégica, Chile no estaba en condiciones políticas de ejercer su fuerza disuasiva de manera creíble. Por lo mismo, asumieron que el gobierno chileno aparecía peor posicionado ante la opinión pública internacional, pues -justa o injustamente- su decisión de allanarse a una vía pacífica formal no tenía ecos externos elogiosos.

Al parecer, inferior resultaba el mérito político de la resignación.

## 8.- Entre la Audacia y la Temeridad

Cabe añadir que la ofensiva jurídicista de Toledo fue un descolocante alarde de audacia. Fundamentalmente, porque actuó a contrapelo del pensamiento de muchos expertos para quienes los argumentos jurídicos de Chile eran superiores, entre los cuales había hasta diplomáticos de alto rango, como el ex viceministro Luis Solari.

Con una mezcla de voluntarismo e intuición, el Presidente peruano hizo que la Cancillería chilena se concentrara en la consistencia de los argumentos jurídicos propios, soslayando la consistencia de la estrategia global peruana. En cuanto a la clase política chilena, ésta sólo descubrió motivaciones extrajurídicas livianas, del tipo “Toledo trata de remontar sus bajos índices de popularidad”.

Había método en esa audacia. El alarde toledano tenía como base -asumida o no- lo que en Ciencia Política se conoce como “contrasimbolización”. Un fenómeno que ocurre cuando la parte más débil adopta -al menos de forma externa- los valores y las reglas del juego practicados por la parte más fuerte, para utilizarlos luego en contra de esta última<sup>7</sup>.

*Paradójicamente, esa “firmeza” presidencial con soporte jurídico fortaleció la posibilidad de la vía jurisdiccional, al no brindar a la otra parte una mínima posibilidad de diálogo, con o sin negociación formal.*

Había tres precedentes chilenos cercanos. El primero fue la decisión de la Unidad Popular de hacer una revolución “de verdad” usando la “institucionalidad burguesa”. El segundo, en esa misma línea, fue la decisión del gobierno de Salvador Allende de estructurar un Área de Propiedad Social en la economía, usando las leyes vigentes. El tercero fue la decisión de la disidente y emergente Concertación Democrática de desafiar a Pinochet, sometiéndose a una Constitución diseñada para mantenerlo en el poder.

También había un importante escarmiento peruano, relacionado con la similitud estructural entre el conflicto con Chile y el que sostuvo con Ecuador, por las objeciones de este país al Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Por más de cinco décadas, los gobiernos peruanos definieron ese conflicto como inexistente. Lo que había eran simples “impasses” que

no afectaban el *statu quo*. Tras la guerra del Cenepa, de 1995, que mostró las debilidades castrenses del Perú, los expertos peruanos sacaron la conclusión correcta: cerrar los ojos ante la realidad fue disfuncional a su seguridad. Por eso, en 2001, un año antes del replanteo del tema de la frontera marítima, el embajador peruano Alfonso Arias-Schreiber aplicó ese escarmiento al conflicto con Chile. En su texto *Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile*, confesó lo siguiente: “La historia enseña que en las relaciones bilaterales, la negativa de una de las partes a reconocer la existencia de un diferendo con la otra, muy lejos de ponerle término contribuye a agravarlo”<sup>8</sup>.

Con todo, la creatividad de Toledo traspasó el umbral del acto temerario. Al margen de la elaboración jurídica, la “contrasimbolización” y el escarmiento bélico, su política chilena comenzó a generar problemas graves, tanto para la gobernabilidad interna como para la seguridad externa de su país. De partida, su éxito de “primer tiempo” potenció a los sectores nacionalistas más belicosos y menos proclives a someterse a marcos jurídicos desfavorables. Estos comenzaron a ambientar la percepción de que el Perú *debía* ganar el pleito “sí o sí” y que Chile no respetaría un fallo desfavorable, creando las bases para cualquier profecía autocumplida. Por otra parte, distintos jefes militares comenzaron a reconocer la necesidad de prepararse para una nueva guerra contra Chile.

Desde esa perspectiva, quedaba claro que ningún fallo de la CIJ ayudaría a cerrar las heridas del pasado... sino todo lo contrario. García percibió el peligro pues, antes de asumir su segunda Presidencia, envió señales a Bachelet sobre la conveniencia de negociar en lugar de recurrir a la Haya. Pero, ante la falta de receptividad de la Presidenta chilena, optó por seguir la línea juricista trazada por Toledo, yendo incluso más allá. Así, mientras el gobierno chileno mantenía un silencio disciplinado sobre el manejo jurídico de sus agentes, el gobierno de García comenzó a difundir su posición en siete millones de ejemplares, para conocimiento preferente de su población escolar. También propuso incorporar un capítulo especial sobre el tema en los textos de historia.

De lo estrictamente jurídico, comenzaba a pasar a lo directamente político.

## 9.- El “Candado” Boliviano

Todavía falta elucidar la razón histórico-política por la cual fue tan vinculante el “charañazo”. Esto es, por qué indujo una estrategia peruana que terminaba con la prospectiva Paz y Amistad del Tratado de 1929.

La razón está, precisamente, en dicho Tratado y tiene que ver con la cláusula originalmente secreta de su Protocolo Complementario, según la cual Chile y el Perú se concedieron un tácito derecho a veto, respecto a eventuales transferencias de territorios en Tacna y Arica.

Para muchos analistas, dicha cláusula sacó a los dos países de un empantanamiento diplomático que había durado tanto como el período de la Guerra Fría y que se había hecho insostenible. En la base de ese prolongado fracaso diplomático estaba una opacidad esencial, que concernía a Bolivia. Chile, por motivos diplomático-estratégicos, había sostenido una política orientada a prometerle la cesión de Tacna y Arica, para compensar su pérdida de litoral propio, formalizada en el Tratado de 1904. Bolivia, bajo impulso de sus políticos “practicistas”, no ocultaba que una salida al mar por Arica era la más conveniente para su economía,

aunque disgustara al Perú. En el Perú, esto resultaba inaceptable pues, en su imaginario nacional, Bolivia era el aliado que los llevó a una guerra perdedora y que se retiró de las acciones armadas después de la primera batalla. ¿Cómo podía pretender, entonces, resarcir sus pérdidas propias con territorios que pertenecieron al Perú?

En ese contexto triangular, Chile y el Perú no sólo desestimaron, en 1929, la pretensión boliviana de participar en las negociaciones del Tratado. Cláusula secreta mediante, potenciaron su ánimo excluyente mediante un sinceramiento esencial: para que su relación futura pasara de la paz a la amistad, debían bloquear la posibilidad boliviana de acceder al mar por Arica. Puede pensarse, incluso, que en el espíritu de esa cláusula estaba el de negarle toda posibilidad a Bolivia sobre otros territorios ex peruanos.

Ese es el cuadro que explica dos significativas descripciones de la época. Una, la del presidente peruano en funciones, Augusto Leguía, para quien el

*En ese contexto triangular, Chile y el Perú no sólo desestimaron, en 1929, la pretensión boliviana de participar en las negociaciones del Tratado.*

Tratado unía fraternalmente a chilenos y peruanos “a la sombra de una historia forjada por héroes comunes y sobre un suelo cuya continuidad trazó la mano de Dios”. Otra, la del ex Presidente boliviano Daniel Salamanca, quien sintetizó el Tratado con una metáfora que hizo fortuna: “Chile puso un candado al mar para Bolivia y entregó la llave al Perú”.

Se impuso, así, un pensamiento geopolítico obvio, aunque sin formulación expresa. Para Chile, suponía renunciar a su “política boliviana” de posguerra. Por lo demás, expertos chilenos de la época –entre los cuales políticos del nivel de Domingo Santa María– aceptaban que no tenía sentido disputar al Perú la hegemonía sobre el ex Alto Perú. Conjuntamente, Chile privilegiaba la necesidad de cicatrizar las heridas del Perú, por su mayor estatura estratégica y por las

*Sometidos a esa presión, los gobiernos peruanos acuñaron una fórmula de aspecto amable, según la cual, “el Perú no es ni será obstáculo” para la aspiración marítima de Bolivia, pues el tema era sólo responsabilidad de Chile.*

posibilidades económicas que abría una relación armoniosa en lo que después se llamaría Cuenca del Pacífico. En cuanto al Perú, el dolor de consumir, legalmente, una pérdida territorial importante, se compensaba con el fin de su estatus de país ocupado, la recuperación de Tacna y el reconocimiento de una especie de soberanía

larvaria sobre Arica.

Marginalmente, el Perú podía aspirar a mantener la calidad de su relación histórica con Bolivia, pues el costo principal de su exclusión lo asumiría Chile. Esto explica la soterrada discusión histórica sobre cual país asumió la iniciativa *real* de plantear dicha exclusión vía Protocolo Complementario secreto. Puede pensarse que, a sabiendas de lo efímero que es el secreto en este tipo de materias, Leguía planteó que el canciller chileno Conrado Ríos Gallardo asumiera la iniciativa formal. De ese modo, Chile tendría una leve mayor cuota de responsabilidad, la cual se consolidaría, después, bajo la doctrina del “bilateralismo”.

Pero, más allá de esa presunta (y eficiente) sutileza de Leguía, todo indica que lo fundamental fue el balance de intereses nacionales, que se formalizó mediante “iniciativa consensuada”, aunque verbalizada por el canciller chileno.

## 10.- El Espíritu Exorcizado

Posiblemente, los gobiernos de la época pensaron que “el candado” bastaría para disuadir la pretensión ariqueña de los “practicistas” de Bolivia, y que los gobiernos de este país no interferirían en la buena relación chileno-peruana.

Si fue así, se equivocaron, pues Bolivia no se rindió. Sostuvo incrementalmente su aspiración marítima y el “espíritu” de 1929 comenzó a desvanecerse, entre las ambigüedades diplomáticas de los países excluyentes y las exigencias geopolíticas del país excluido.

Sometidos a esa presión, los gobiernos peruanos acuñaron una fórmula de aspecto amable, según la cual, “el Perú no es ni será obstáculo” para la aspiración marítima de Bolivia, pues el tema era sólo responsabilidad de Chile. Los gobiernos de Chile, hicieron algo similar, aunque sin negar la bilateralidad, por entender que así reafirmaba su soberanía. Al efecto, manifestaron que su buena disposición hacia Bolivia tenía como límites la necesidad de mantener la continuidad del territorio propio y la obtención del imprescindible visto bueno del Perú, si se negociaba sobre territorio de Arica.

En la superficie, esto apareció como un juego del Gran Bonetón (“comprahuevos” en versión chilena), en cuya virtud Bolivia iba de uno a otro país, sin obtener algún resultado visible. Sin embargo, más en profundidad, comenzó a percibirse que, gracias a su pertinacia, los bolivianos habían mutado la exclusión por una especie de requisito procedimental. El Protocolo Complementario pasaba a convertirse en *la forma bajo la cual debía tramitarse la aspiración boliviana*. Sobre esa base, Bolivia se incorporó *de facto* a la relación estratégica chileno-peruana, socavando el espíritu de 1929. Pronto se advirtió que, cada vez que alguno de sus gobernantes negociaba su aspiración marítimo-ariqueña con algún homólogo de Chile, según el “procedimiento”, introducía una cuña en las posibilidades de una amistad chileno-peruana.

Durante muchos años ese comportamiento fue parte de un juego diplomático al borde de la cornisa. La aspiración boliviana se agendaba y negociaba, pero nunca se llegaba a un consenso boliviano-chileno que colocara al Perú ante la necesidad de definir su posición. Así fue hasta 1975 cuando, inmerso Chile en un cuadro geopolítico del mayor riesgo –la actualización de su hipótesis de conflicto vecinal en tres frentes–, Pinochet

tomó la iniciativa de carácter extraordinario que sería conocida como “charañazo”.

Cuando esa emergencia causal se desvaneció, comenzó a percibirse que aquel consenso chileno-boliviano, de carácter vinculante, había terminado de exorcizar el espíritu de 1929: Faura publicaba su libro, se constituía la *task force* que diseñaría la estrategia peruana y, tras el intento de “enfoque fresco” de Paz Estenssoro, se haría la primera presentación del tema de la frontera marítima -tácitamente incompatible con la aspiración de Bolivia- ante el gobierno de Chile.

A partir de entonces, no sólo terminó el carácter toleradamente procedimental del Protocolo Complementario. De hecho, éste dejó de existir como posibilidad razonable para Bolivia. Conjuntamente, se congeló el tránsito desde la paz a la amistad favorecido por el Tratado de 1929. En su lugar se consolidó esa paz fría e inestable, con crisis recurrentes, que en los años 70 del siglo pasado incluso trajo la amenaza de una nueva guerra.

### 11.- Trilateralismo Diferenciado

De lo señalado queda claro que la buena relación chileno-peruana pasaba -y seguirá pasando- por reconocer el protagonismo del país que quisieron excluir. En esa línea y presumiendo que la política exterior puede estar regida por la racionalidad, los gobiernos de Chile y el Perú debieran buscar otro momento de sinceramiento como el de 1929. A ese efecto, debieran asumir la disfuncionalidad del dogma del “bilateralismo”, reemplazándolo por una nueva y decisiva medida de fomento de la confianza (MFC): el “trilateralismo diferenciado”.

En la nomenclatura propuesta hay una matización importante. Por razones históricas, culturales y geopolíticas, no podría ser un trilateralismo equilátero, con Bolivia, Chile y el Perú sentados a la misma mesa de negociaciones. Menos equitativo, quizás, pero más eficiente, sería un trilateralismo isósceles, con Chile y el Perú consensuando una política común, para después ofrecer una solución viable a Bolivia, mediante un diseño que no implique transferencias de soberanía y se acerque a un juego de suma variable. Esto implica un proyecto de integración fronteriza que contenga ganancia para todos.

En la base de ese diseño estaría un enfoque realista del concepto de “soberanía relativizada”. Cabe señalar, al respecto, que el decaimiento de la soberanía absoluta,

que reconoce la Ciencia Política moderna, no significa que dé lo mismo desprenderse de ella. Significa, más exactamente, que los Estados pueden delegar partes de su soberanía global en una entidad integracionista, pero no en otros Estados individuales. La Unión Europea se forjó asumiendo cuotas de soberanía de cada Estado miembro, sin que eso cambiara el color territorial de los mapas.

Esa MFC uniría a Chile y el Perú en una empresa con buen soporte geopolítico, que acabaría con la madre de todos los recelos. No más ambigüedad flagrante desde el Perú. No más expectativas imposibles creadas desde Chile. No más inducción a Bolivia para jugar el juego del Gran Bonetón. No más vetos geoeconómicos en los mercados de exportación e importación. No más mercados gasíferos interferidos por la corrección o la incorrección “patriótica”. No más discriminación a los inversionistas según sus nacionalidades. No más resquicios para que emerjan nuevos caudillos militares que socaven los sistemas democráticos. No más facilidades a otros líderes para que interfieran en la relación entre nuestros tres países, demandando playas, entregando ayuda estratégica o apadrinando candidatos.

Sobre todo, no más “controversias jurídicas” como la que venimos analizando.

### 12.- El Proceso Jurídico como Tregua

De acuerdo con lo indicado, la “controversia jurídica” chileno-peruana sería un eufemismo de política exterior, que soslaya la realidad de un conflicto de poderes orientado a cambiar (Perú) o a mantener (Chile) los posicionamientos geopolíticos derivados de la Guerra del Pacífico, a partir de la acción catalizadora de Bolivia.

Sobre esa base, ya puede responderse la pregunta inicial sobre la aceptación fáctica chilena de una controversia jurídica con el Perú. En efecto y aunque parezca demasiado simple o tautológico, tal aceptación se produjo porque los gobiernos chilenos concernidos no supieron crearse una alternativa mejor. A su vez, eso sucedió porque no hubo imaginación prospectiva ni debate que contribuyera a desarrollar acciones ante fenómenos tan perceptibles como el colapso del espíritu de 1929, el resentimiento causado por el “charañazo” y las señales de una estrategia peruana de carácter retorsivo.

Por cierto, esa reactividad limitada se inscribe en el grave descuido de la profesionalidad de la Cancillería y la falta de docencia sobre los grandes temas de la política exterior chilena. Es como si la facultad presidencial para dirigir la política internacional tuviera, como correlato, la exclusión ciudadana de toda información sobre temas que, en su raíz, se vinculan con la guerra y la paz. Visto así, lo sucedido es un efecto de los autoritarismos militar y civil, que dejaron de considerar la política exterior como una política pública.

De ahí que, en cuanto beneficiarios del eufemismo, los analistas peruanos traten de no contaminar el contencioso con reflexiones históricas, políticas o geopolíticas y soslayen los efectos de su demanda sobre Ecuador y Bolivia. Su fórmula de “las cuerdas separadas” es una manera inteligente de mantener la conflictividad en el solo ámbito de la hermenéutica legal, reduciendo daños colaterales. A mayor abundamiento, eso les permite desestimar, como simples “errores propios”, las actuaciones disfuncionales a su demanda, tales como la gestión marítima del Presidente José Luis Bustamante y Rivero, los tratados de 1952 y 1954, los faros de enfilación y los numerosos documentos que consignan la respetable antigüedad del *statu quo*.

Menos comprensible resulta que Chile se someta al eufemismo y siga soslayando los contenidos reales del conflicto, sin desarrollar la línea del realismo inicial. Por un lado, eso refuerza la funcional opacidad de la estrategia peruana y, por otro, demuestra que el realismo inicial era incompatible con la ideología de la “intangible” legalidad del *statu quo*.

Más grave resulta lo señalado si se entiende que, por cuatro razones principales, no habrá fallo de la CIJ que solucione el problema real:

- Primero, porque siendo un contencioso sin posibilidad de ganancias compartidas, Chile sólo puede aspirar a mantener lo que ya tiene.
- Segundo, porque la pretensión peruana de una ganancia sustancial ha permeado una mayoría nacional que ya incorporó el tema al acervo de los “agravios históricos”.
- Tercero, porque cualquier decisión de la CIJ que signifique conceder “algo” a la parte demandante será estimada en Chile como una derrota política y en el Perú como una satisfacción insuficiente.
- Cuarto, porque el carácter de objeto litigioso que hoy tiene parte del mar pretendido por Bolivia es interpretable, por sus gobiernos, como una prueba más de

que los arreglos de la posguerra siguen pendientes y de que el Derecho es un instrumento manipulable.

Así analizado, el pleito ante la CIJ marcaría el inicio de un período especial en la relación chileno-peruana, durante el cual su manejo por “cuerdas separadas” equivale a una tregua. En ese marco temporal, cambiarán los gobiernos y sus tendencias, pueden darse desarrollos disfuncionales a la juridicidad desde las fuerzas nacionalistas, no está excluido que se vivan momentos problemáticos al interior de las fuerzas militares, Bolivia no congelará su aspiración marítima, Cuba y Venezuela pueden incrementar su intervención...

Como en toda tregua, los líderes nacionales procesarán los nuevos desarrollos y aprovecharán sus tiempos para acumular fuerzas, invocando o no la necesidad de defender un fallo eventualmente favorable.

### 13.- Opción Por La Incertidumbre

Parece claro, entonces, que ya no basta preguntar “¿después del fallo qué?”. Las interrogantes de la hora deben ser más cercanas, menos especulativas y centrarse en el políticamente extenso período que puede durar el pleito. Desde esta necesidad, pueden visualizarse dos grandes posibilidades: la del proceso *a finish*, que es la prolongación del estatus actual y la del proceso *interruptus* por negociación sobreviniente.

Lamentablemente, todo indica, en estos momentos, que la racionalidad del proceso *interruptus* tiene menos fuerza que la emocionalidad del proceso *a finish*. Ya hemos visto como Alan García debió abandonar su talante negociador, de inicios de gobierno, no sólo por falta de receptividad de su homóloga chilena, sino, además, para no ser arrollado por los nacionalistas peruanos variopintos.

Los chilenos tampoco estamos en condiciones de optar por la racionalidad política previsor. Entre otros factores, porque ya olvidamos que una negociación diplomática consta de “tres efes”: firmeza, flexibilidad y finura. El legado que recibimos, con soporte en la ideología de la legalidad, sólo valoraba la primera. Negociar “de verdad”, entonces, equivaldría a una vergonzante claudicación.

Por eso, ni peruanos ni chilenos “oficiales” imaginan negociaciones plausibles, que cambien los términos de referencia, como sería una orientada hacia la integración fronteriza, con base en un trilateralismo diferenciado.

En el actual contexto, tan poco flexible, poco se saca diciendo que, inclusive en el ámbito militar, el repliegue es una maniobra legítima y eventualmente obligatoria.

Entrampados en la acción temeraria o en la resignación valiente, en ambos países estamos optando por la incertidumbre, a sabiendas de que los jueces extranjeros no resolverán el problema político real que originó la demanda.

#### **14.- En resumidas cuentas**

Puede decirse que la demanda peruana confirma el colapso del espíritu de paz y amistad que sirviera como epígrafe al Tratado de 1929.

En lo general, dicho colapso fue inducido por la falta de transparencia en las gestiones chilena y peruana de sus respectivas políticas hacia Bolivia.

En lo específico, fue inducido por los Acuerdos de Charaña de 1975.

Como la CIJ no puede considerar esos antecedentes, su eventual fallo técnico no será idóneo para subsanar el problema real.

Teóricamente, el tiempo de duración del proceso ante la CIJ debiera abrir una oportunidad para los sinceramientos que no se hicieron.

Ese eventual sinceramiento podría culminar con un proyecto que reconozca la trilateralidad política del problema, sobre la base de un método diferenciado de negociación y de un proyecto integracionista.

Dicho proyecto, a su vez, reflejaría una voluntad política eficiente, que haría innecesario mantener un proceso jurídico que no puede solucionar el problema real.

---

#### Notas

1-Francisco Ghisolfo Araya, "El factor político-estratégico en la frontera oceánica chilena", Revista de Marina N° 4, 1994

2-La versión más estructurada está en artículo La extraña invención del Dr. García, revista Mensaje, Santiago, septiembre 2007

3-Guillermo Faura Roig, El mar peruano y sus límites, aparecido en mayo de 1977 sin sello editorial.

4- V. en este sentido al embajador Juan Miguel Bákula, La imaginación creadora y el nuevo régimen jurídico del mar. Perú y Chile: ¿el desacuerdo es posible?, Ed. Universidad del Pacífico, Lima, 2008, nota en pg. 165. Ha enriquecido esta percepción conspirativa el diplomático peruano Luis Solari, al sostener que la vinculación boliviana forma parte de una ofensiva encubierta del gobierno chileno, mediante operadores especiales.

5-Conversación con Jaime del Valle de 16 de junio de 2008.

6-Hans J. Morgenthau, La lucha por el poder y por la paz, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963, pg. 127.

7-Zbigniew Brzezinski, El dilema de EE.UU. ¿dominación global o liderazgo global?, Ed. Paidós, Barcelona, 2005, pgs. 176-177.

8-Texto on line: [www.contexto.org/pdfs/delimitacion-frontera](http://www.contexto.org/pdfs/delimitacion-frontera)

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Política Internacional

## Conflicto Chile-Perú: Los Hechos que ocultó el Derecho

### \*José Rodríguez Elizondo

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, escritor, periodista y diplomático.

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), en Publicaciones

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Junio de 2009



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)