

## De Charaña a la Haya: Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú

■ José Rodríguez Elizondo  
Santiago, Ediciones La Tercera, 2009, 387 pp.

En *De Charaña a la Haya*, José Rodríguez Elizondo realiza una revisión crítica de lo que presenta como políticas y falencias de la Cancillería y el Gobierno chilenos. En ese sentido, a partir de la exposición de lo que sería una seguidilla de desaciertos, intenta demostrar la responsabilidad directa de las mencionadas instituciones en la gestación de la reclamación marítima peruana ante la Corte Internacional de la Haya. Al respecto, el autor desarrolla dos tesis principales: primero, que desde 1977 el Perú desarrolló una estrategia global que apuntaba a prevenir nuevas negociaciones tipo Charaña entre Chile y Bolivia, además de incrementar su propio dominio marítimo. La segunda tesis, vinculada directamente con la primera, sostiene y argumenta que en su política hacia Perú, nuestro país ha carecido de una estrategia global, lo que habría determinado la pérdida de la «batalla por la disuasión» durante el gobierno de Ricardo Lagos, allanando el camino a la demanda peruana.

José Rodríguez Elizondo, abogado, periodista, ex-diplomático (embajador de Chile en Israel durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle) y académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, posee una larga trayectoria en temas de estrategia y relaciones internacionales. Ha escrito numerosos ensayos y libros al respecto, entre los cuales destacan *La Ley es más fuerte* (1995), *Crisis de las izquierdas en América Latina* (1999), *Chile: un caso de subdesarrollo*

*exitoso* (2002), *Chile-Perú, el siglo en que vivimos en peligro* (2004) y *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos* (2006). También ha colaborado en diversos medios periodísticos, tanto nacionales como internacionales, entre los que cabe destacar los periódicos *La Tercera*, *La República de Perú* y *La Vanguardia de Barcelona*. Es miembro del Consejo Editorial de la revista digital europea *Tendencias 21* y asesor de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz, de Zaragoza. Además, durante su exilio político residió casi una década en Perú, lo que le permitió conocer de cerca la realidad política y social de dicho país, además de trabajar como colaborador en los gobiernos del General Francisco Morales Bermúdez, Alan García y Fernando Belaúnde.

En la presente obra, el autor comienza por realizar una revisión histórica del largo proceso en que fue tomando forma la demanda marítima peruana, además del desempeño de la respectiva política diplomática chilena. La reclamación peruana surgió al calor de las negociaciones que se dieron entre Chile y Bolivia para terminar con su mediterraneidad, proceso que culminó con el llamado «Abrazo de Charaña», en febrero de 1975. Las intenciones de ambos países de establecer un corredor terrestre con mar adyacente para Bolivia, al norte de la ciudad de Arica, despertaron la oposición del gobierno peruano y revivieron el peso de los amarres geopolíticos derivados de los acuerdos establecidos por los tratados de la Guerra del Pacífico o guerra del salitre.

Sin embargo, de acuerdo con los antecedentes presentados, la postura peruana significó a la vez la aceptación del *statu quo* en el tema de la delimitación marítima. Este *statu quo* se basaba en las declaraciones presidenciales chilena y peruana de 1947, perfeccionadas más tarde por los convenios internacionales de 1952 (Declaración de Santiago sobre Zona Marítima y Declaración sobre Organización de la CPPS) y 1954 (Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima). En el tiempo en que se dieron las negociaciones de Charaña, el tema marítimo entre Perú y Chile no habría existido como problema, ni estuvo en la agenda de las cancillerías, manteniéndose fundamentalmente igual hasta inicios del siglo XXI. Así, en agosto de 1947 un decreto supremo peruano fijó los cierres laterales de la zona que más tarde se denominaría el

dominio marítimo peruano a través de paralelos geográficos, afirmando de manera clara el alcance que Perú da al *statu quo* territorial con sus vecinos.

Teniendo como trasfondo las generalmente tensas relaciones entre ambos gobiernos, las negociaciones Banzer-Pinochet fueron vistas como una amenaza por el Perú, en la medida en que implicaban la interposición boliviana en sus tradicionales aspiraciones de soberanía en los territorios que perdieron luego de la Guerra del Pacífico. El primer planteamiento de las reivindicaciones marítimas peruanas fue elaborado por el entonces Almirante de Marina Guillermo Faura Gaig, en 1977. La obra *El mar peruano y sus límites* sirvió de plataforma para los estudios posteriores, que no alcanzaron nunca un nivel oficial. La obra sostenía fundamentalmente la existencia de una desigual conformación o inequidad fronteriza en la definición de los espacios marítimos de ambos países; soslayando el *statu quo* anterior basado en decretos, tratados y convenios. Ya que los planteamientos de Faura se interponían con, o perjudicaban, los intereses de Ecuador y las expectativas de Bolivia, el tema se mantuvo dormido hasta 1986, año en que Perú hizo la primera presentación formal de la estrategia, durante el primer gobierno de Allan García. Ocasión en la que no hubo respuesta del gobierno chileno ni habría registro de debates o decisiones al respecto. Finalmente, el planteamiento no siguió adelante porque el gobierno peruano debió lidiar con una grave crisis interna y la fuerte baja de popularidad del primer mandatario.

Durante el gobierno de Fujimori (1990-2000) no hubo avances en la materia, lo que se debió fundamentalmente al poco interés que podía presentar el tema para un mandatario con un enfoque centrado en las relaciones económicas de corte neoliberal y, nuevamente, debido a los graves problemas políticos internos del Perú, así como al peso de los sectores nacionalistas, que frenaron la ratificación de las Convenciones de Lima de 1993 que ponían término a las cuestiones pendientes del Tratado de 1929, sobre las obras en Arica al servicio del Perú, en el Congreso peruano. Así, durante la década de Fujimori, el tema de la frontera marítima solo se mencionó dos veces y siempre de manera indirecta: por los expertos civiles que criticaron las Convenciones y en la representación

peruana ante las Naciones Unidas. En adelante, no hubo avances importantes al respecto, por lo que la mantención del sistema limítrofe solo se habría visto a la luz pública cuando Perú levanta el tema del desfase físico entre el Hito 1 y el punto donde supuestamente se situaría el punto Concordia, que Perú en 2005 fija unilateralmente, en nuevas coordenadas. Perú inicia sus reclamos por una carta de navegación de la Armada chilena en 2000, y posteriormente plantea un incidente por la ubicación de una caseta de vigilancia de la Armada chilena en la proximidad del Hito 1. Esta caseta fue devuelta a su posición original, despertando en Perú el tema del pequeño triángulo de tierra al sur del Hito 1. A juicio del autor, dichos eventos bastaron para «consolidar los recelos históricos y ...reposicionar el tema de la frontera marítima.»

Más tarde, en nuestro país, «las debilidades de la Cancillería habrían potenciado una diplomacia presidencial...y viceversa», de carácter «personalizado» y «discrecional», que se tradujo en el mal manejo por Ricardo Lagos y su canciller Soledad Alvear del planteamiento que hiciera el presidente Toledo en agosto del 2002 a su homónimo sobre sus intenciones de debatir la delimitación fronteriza. En dicha oportunidad, la respuesta de Chile fue que el tema no estaba ni estaría en adelante en la agenda. Negaciones y vacilaciones que, para el autor, habrían dejado las relaciones bilaterales en mal pie y abierto la puerta a la demanda marítima. Además, si bien tras los planteamientos de Toledo se encontraban las reservas frente al resurgimiento de la aspiración marítima boliviana y la progresiva baja popularidad del mandatario –la que repuntó gracias al tema de la frontera marítima–, el debate tuvo consecuencias internas inesperadas, como la creciente gravitación política de los sectores nacionalistas y neo-nacionalistas y el surgimiento de un nuevo líder: Ollanta Humala. Como consecuencia, el mandatario se vio obligado a sostener el tema marítimo y tanto las Fuerzas Armadas como la opinión pública nuevamente se orientaron hacia un posible conflicto con Chile.

En julio del 2004, Perú invitó a Chile a comenzar prontamente conversaciones para celebrar un tratado sobre el límite marítimo, dejando implícitamente a Ecuador fuera del debate, desconociendo así los convenios trilaterales de 1952 y 1954.

Aceptar la invitación hubiera implicado negar la tesis chilena sobre la delimitación trinacional vigente, pero la negativa chilena fue suficiente para que el gobierno peruano considerara acudir a la Corte Internacional de Justicia, pues a su juicio se trataría de un problema de naturaleza jurídica. Más tarde, en 2005, el gobierno de Toledo dio otro paso estratégico fijando unilateralmente la frontera marítima con Chile por medio de una ley orgánica, basada en lo que Perú considera el nuevo derecho del mar. Si bien La Moneda tomó una serie de medidas, entre ellas suspender las negociaciones para un TLC con Perú, para el autor lo que determinó el actuar del gobierno habría sido nuevamente la improvisación de la Cancillería y la impulsiva diplomacia presidencial chilena, carente de un marco estratégico previo.

En diciembre de 2006, el Senado chileno aprobó una indicación al proyecto de ley que creaba la región de Arica y Parinacota, para que especificara que su límite está referido al «Hito 1 en el mar chileno». El proyecto fue aprobado y, para el autor, «no podía encontrarse peor momento para ratificar *de iure* coordenadas geográficas impugnadas *de facto*.» La obra sugiere que la responsabilidad de dicha indicación habría sido de la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) y el error del Gobierno de Chile, el «secretismo, opacidad en el origen de la decisión e imprevisión de sus efectos políticos.» Perú esperaba un veto presidencial, pero lo que ocurrió fue la declaración de falta de validez de la indicación por el Tribunal Constitucional, decisión que no afectaba al límite marítimo, aunque García quedara tranquilo.

Las reacciones y presiones nacionalistas sobre el gobierno del país vecino que tomara cartas en el asunto de la defensa de los planteamientos marítimos peruanos no se hicieron esperar. Así, Perú Posible emitió un comunicado sosteniendo que el fallo del Tribunal Constitucional chileno no cambiaba en nada la situación debido a la subsistencia de leyes chilenas que pretendían territorio peruano. Además, replanteó la posición del ex Canciller Rodríguez Cuadros, en cuanto a que estando agotadas las negociaciones diplomáticas era necesario recurrir al tribunal de La Haya. Poco después, un comunicado independiente, firmado por diferentes personalidades, exigía firmeza e instaba a García a presentar la demanda en la CIJ.

Por su parte, nuestro país mantuvo la actitud de no discutir asuntos que el propio ministro Foxley definió como temas o posiciones ya definidos.

A partir de la embestida nacionalista, García decidió obviar o desplazar su política indoamericanista y asumir el riesgo de una derrota en La Haya, a pesar de las advertencias de la prensa en cuanto a las limitadas posibilidades de éxito en dicha instancia. En relación al cambio de la política del presidente peruano, el autor responsabiliza directamente a Bachelet, ya que según él, sus desafortunadas declaraciones constituyeron el seguro que abrió a Perú las puertas a La Haya, en cuanto confirmaban la postura de mantener el asunto al margen de la política global entre ambos países.

Paralelamente a esta batahola de dimes y diretes, Rodríguez relata cómo fue tomando fuerza o consolidándose una tesis de cuerdas separadas, vale decir, la voluntad de que el tema marítimo no implicara una ruptura global en las relaciones entre ambos países. Así, mientras el presidente peruano incentivó nuevas inversiones del grupo Luksic, la mandataria chilena dio luz verde a la devolución de 3778 libros peruanos retenidos desde la Guerra del Pacífico; se resolvió una nueva amnistía a los latinoamericanos en situación migratoria irregular y permitió la extradición de Fujimori. Medidas intrascendentes o insuficientes a juicio del autor, debido a su imposibilidad de influir en la deteriorada imagen país de Chile en Perú: «Por lo visto, la escasa preocupación por una imagen país que no dependiera exclusivamente de su red de TLC's y del nivel de sus exportaciones, seguía cobrando factura a Chile y a Bachelet». Mientras, García procedió a sepultar la ley 27.415 que reconocía el Hito 1 como demarcatorio de los límites de Tacna, proyecto que confirmó la orientación peruana a «reconstruir pruebas» con vistas a la CIJ. Lo anterior resulta sumamente relevante si se considera que al desestimar el Hito I como marca fronteriza, la demanda peruana podría comprender una pequeña porción de la costa, a partir de una nueva demarcación de la frontera terrestre. Ya en la recta final ambos países procedieron a configurar los respectivos equipos para el monitoreo de la demanda.

El miércoles 16 de enero del 2008 Perú entregó el texto de la demanda en la sede de la Corte Internacional de Justicia en

La Haya. Si bien la reclamación definió como materia de controversia exclusivamente el límite marítimo, advertía que Perú se reservaba el derecho de ampliar o enmendar la demanda a lo largo del proceso, posibilitando una eventual reclamación terrestre. La reacción del gobierno chileno, expresada en una declaración pública lamentó la presentación peruana por el desconocimiento que esta implicaba a los tratados vigentes entre ambas naciones y apoyó la opción de que el pleito no afectara las relaciones globales, al menos mientras no se ampliara la demanda marítima a una terrestre. Con posterioridad a su presentación, tanto Ecuador como Bolivia manifestaron su apoyo a la posición chilena, poniendo a Perú en una difícil situación geopolítica. Comparativamente, Bachelet no tenía problemas de esta índole, tampoco en cuanto a la oposición política y a la subordinación de las fuerzas militares a las políticas de gobierno en el plano exterior.

En los meses siguientes, una serie de infortunados incidentes dejaron en claro la dificultad de mantener la demanda limítrofe al margen de las relaciones entre ambos países. Los dichos del general Donayre y la transgresión de la frontera por una camioneta militar peruana reavivaron el debate en la prensa y aumentaron las tensiones. A su vez, la reacción del gobierno chileno en ambos asuntos constituye para el autor un nuevo ejemplo de decisiones erráticas, seguidilla de errores y sobrereacciones de la Cancillería.

En tan solo 22 años Perú habría creado un asunto fronterizo. Lo posicionó a nivel masivo interno, lo convirtió en un contencioso jurídico bilateral, evitó que derivara en una guerra y terminó buscando su legitimación ante la CIJ, con lo que ganó una batalla de posiciones, además de proteger su imagen país, a pretexto de operar en el marco del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas sobre arreglo pacífico de controversias. Consecuentemente, el autor cataloga de torpe o poco visionaria la tradicional política chilena de no responder diplomáticamente a las reclamaciones peruanas, y de ingenuo, a partir del 2002, sostener que la pugna no se centraba en la controversia jurídica sino en el conflicto de poderes, ignorando que el país vecino actuaba basándose en una estrategia nacional a largo plazo. En ese sentido, la ofensiva jurídica de Toledo presupuso que los expertos chilenos se concentrarían

en la mayor consistencia de sus propios argumentos jurídicos y que su actitud sería interpretada como una simple estrategia del presidente para remontar en la encuestas. La confirmación de la reacción chilena transformó la demanda en una opción viable, aunque sin duda continuaba siendo un acto temerario.

En conclusión, según la tesis del autor, la actual demanda que enfrenta nuestro país frente a la CIJ se venía forjando desde 1977, como parte de una estrategia peruana a largo plazo notablemente bien pensada y llevada a cabo. Por el contrario, critica duramente la respuesta nacional a esta pretensión peruana, presentándola como irreflexiva, poco previsoras e incluso antojadiza. Esencialmente, a su juicio, en lo que nuestro país falló habría sido en la carencia de una contra-estrategia frente a la peruana. Consecuentemente, su política exterior habría derivado en una paz débil, mala y vulnerable, sostenida en una «política de gestos» insuficientes, que acusa diversas desprolijidades imputables al Estado de Chile. Además, argumentando la poco deseable actuación y situación de la Cancillería, sostiene la necesidad fundamental de reestructurar el sistema de nombramiento de cargos y apuntar a la profesionalización de la institución.

Si bien la utilización de la prensa como fuente de información resulta interesante y atractiva, consideramos que el análisis o perspectiva de Rodríguez Elizondo sobre el tema marítimo entre Chile y Perú, sobre todo para los años más cercanos al presente, se basa excesivamente en dichas publicaciones y presentan el escenario de las discusiones mediáticas prácticamente como la realidad o la totalidad de las relaciones bilaterales entre Perú y Chile. Al respecto, resulta fundamental tener claro que la reconstrucción de una perspectiva histórica a partir de fuentes periodísticas solo puede ser incompleta, puesto que se encuentra limitada por varios elementos característicos de la prensa como fuente de análisis.

Para empezar, no puede obviarse su carácter público, especialmente dado que gran parte de las relaciones entre países se realiza de manera confidencial; además, las diferentes líneas editoriales y las estrategias sensacionalistas de algunos medios para aumentar sus ventas determinan una selección de aquello que se elige informar. Por último, en todo sentido, el enfoque de los medios de comunicación en relación con

los acontecimientos es precisamente eso, un enfoque, que muchas veces dista de ser imparcial o apegado a la realidad, y está influenciado por numerosos intereses. Por lo mismo, dicho enfoque metodológico puede caer en una reducción de procesos que son política y comunicacionalmente mucho más complejos que su cara visible en la prensa, en circunstancias de que lo que se muestra obedece a veces más a lo que los gobiernos deciden mostrar de acuerdo con sus necesidades políticas internas, de popularidad, de coyunturas electorales, o a la simple polémica política, que al verdadero y completo desarrollo de las relaciones bilaterales.

En cuanto a las dos tesis principales del libro, vale decir, la existencia de una estrategia peruana y la carencia de una contra-estrategia de parte de la cancillería chilena, la obra adolece de ciertas imprecisiones o contradicciones. Primero, a pesar de describir la política chilena como errática e inconsistente, carente de un programa definido, a lo largo de su exposición el autor muestra que el gobierno chileno mantuvo su postura estratégica en relación con el tema marítimo, vale decir, la no disposición a negociar sobre los tratados y acuerdos vigentes, basándose en el *statu quo*, y el paralelo desarrollo de iniciativas de integración económica y cultural, entre las que destacan la invitación hecha al Perú a integrarse al P4 (tratado comercial entre Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei), la apertura a suscribir un TLC con Perú y la reincorporación de Chile a la Comunidad Andina de Naciones.

Por otra parte, es discutible la interpretación que se realiza en relación con la negativa chilena a caer en el juego de la discusión mediática, presentando dicha política prácticamente como una desestimación de los requerimientos peruanos y como un directo abandono de la imagen país. Al respecto, consideramos que una política ajena a la discusión de ciertos temas conflictivos responde a varias características no necesariamente negativas del actuar de la Cancillería. Para empezar, a pesar de que el mismo título consigna la importancia de la aspiración marítima boliviana en dicho conflicto, el autor parece olvidar que cualquier apertura a negociar el tema inmediatamente podría significar movimientos diplomáticos de Bolivia y una crítica relación con Ecuador, lo que no es menor si se considera la injerencia del asunto boliviano en la

imagen país a nivel internacional. Por otra parte, una política destinada a no polemizar y, por el contrario, concentrada en acciones claras que unan a ambos países contribuyendo a limar asperezas históricas, resulta estratégicamente más consistente que la voluntad de darle en el gusto a un país para ensañarse con otros dos. Por último, el autor describe el apego de Chile a sus tratados, o a la legalidad, como excesivo y negativo a nivel de su política exterior, pero nos preguntamos ¿no es aquella misma característica lo que lo convierte en un país confiable a nivel internacional y lo ha dotado de continuidad tanto en sus políticas internas como externas?

La lectura que hace el autor de la política de la cancillería chilena durante los gobiernos de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet no toma suficientemente en cuenta la relación histórica de los países involucrados en torno al tema. Vale decir que, así como en sus anteriores planteamientos limítrofes, también en estas oportunidades la relevancia del tema marítimo para el Perú se relaciona directamente con las presiones políticas (esta vez de los etnocaceristas de Ollanta Humala y de los neonacionalistas) y las coyunturas internas. Por lo tanto, el actuar de la Cancillería chilena no se debió meramente, como sugiere al autor, a una ausencia de política al respecto, sino que respondió tanto a la consideración de dichos aspectos como a la afirmación de los argumentos relativos al *statu quo* y a que el tema marítimo estaría resuelto largos años atrás a través de diversos tratados, convenios y decretos.

Otro punto que llama la atención es que a pesar de plantear un enfoque de análisis que aparentemente se distancia tanto del gobierno peruano como del chileno, no es imparcial ni equilibrado en las críticas que hace a sus respectivas cancillerías. Mientras reprocha fuertemente la actuación de la cancillería chilena, soslaya abordar la trayectoria errática que ha tenido la cancillería peruana desde la primera elaboración interna del tema marítimo en 1977, al poner el tema sobre el tapete y retirarlo en sucesivas oportunidades, según los vaivenes de su situación interna; al elaborar una estrategia unilateral de declaración de límites marítimos (septiembre del 2005, sistema de líneas de base del litoral peruano), muy poco legítima en el contexto internacional; y al demostrar absoluta falta de cooperación y férrea oposición a llegar a soluciones sobre la

mediterraneidad de Bolivia, arguyendo a su favor la aspiración sobre territorios que antes pertenecían a Perú, aspiración que sin embargo no tiene destino o posibilidad de concretarse pacíficamente, pero que sí sirve a los gobiernos de turno para obtener apoyo político y electoral.

Resta decir que el análisis de las relaciones internacionales implica grandes desafíos y complejidades, partiendo por el hecho de que gran parte de las negociaciones y comunicaciones entre los Estados no salen a la luz pública sino hasta tiempo después, cuando ya los conflictos han dejado su punto más álgido, y considerando el sinfín de elementos, dinámicas y sistemas que influyen en su desarrollo. Por otro lado, el complejo panorama político regional actual presenta nuevos desafíos a los estudios internacionales, así como a los países involucrados, y merece que se apliquen formas creativas y responsables de solucionar nuestros conflictos.

*Carolina Bastías y Consuelo Hayden*