

CHILE Y PERÚ EN LA HAYA: FACTORES POLÍTICOS INTERNOS E INTERNACIONALES

Fernando Thauby García*

Se apunta a identificar la presencia, características e influencia de factores políticos estructurales y coyunturales en Chile y Perú, internos e internacionales –regionales y globales–, que influyeron en forma relevante en el nacimiento, desarrollo y epílogo de las interacciones bilaterales y en el juicio y fallo para resolver el contencioso por la delimitación marítima entre ambos países.



Este análisis apunta a identificar la presencia, características e influencia de factores políticos estructurales y coyunturales en Chile y Perú, internos e internacionales –regionales y globales–, que influyeron en forma relevante en el nacimiento, desarrollo y epílogo de las interacciones bilaterales y en el juicio y fallo de la Corte Internacional

En los conflictos internacionales, al igual que en todos los asuntos políticos, tanto los intereses como los objetivos de las partes en pugna suelen ser complejos y no siempre claros ni únicos y en mayor o menor grado abarcan todas las dimensiones de la vida social: seguridad, honor y valores, económicos, políticos, ideológicos y otros.

Podemos concluir que los conflictos políticos son pluricausales y multidimensionales y que si bien en ciertos momentos algunos elementos pueden aparecer como determinantes o principales, las demás dimensiones están siempre presentes.

de Justicia (CIJ) para resolver el contencioso por la delimitación marítima entre ambos países.

El propósito de este análisis se orienta a la obtención de conclusiones útiles para nuestra política exterior en el corto y mediano plazo.

Seguiré un proceso que se inicia con la revisión de algunos aspectos que se podrían denominar doctrinarios de la conducción política exterior de Chile durante el siglo XX. Continuaré con el contexto en que se creó y desarrolló el contencioso, en Chile y Perú; seguiré con una breve revisión de algunos conceptos jurídicos y del concepto

* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Magno Colaborador de Revista de Marina, desde 1999.

de “equidad” que aplicó la CIJ y llegaré a algunas conclusiones.

La conducción política exterior de Chile durante el siglo XX

Al momento de iniciarse la creación del contencioso por parte de Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile gozaba de una sólida reputación por su exitoso manejo de las relaciones comerciales internacionales a partir de su inserción en Asia Pacífico y del establecimiento de una amplia red de tratados comerciales con países y grupos de países de muy distinto tamaño y orientación política. De la misma manera en el ámbito jurídico internacional, en reconocimiento a su desempeño en el largo contencioso con Argentina que culminó en el tratado de Paz y Amistad de 1984. En cierta manera, nuestro sistema diplomático había adquirido una orientación comercial, jurídica y de manejo de relaciones cooperativas, quedando en un segundo plano las destrezas para el manejo de relaciones competitivas o conflictivas y de crisis políticas, especialmente en el plano vecinal.

Las grandes crisis de 1975 y 1976 con Perú y la de 1978 – 1984 con Argentina, fueron manejadas con éxito por el Gobierno Militar, en un contexto diferente, empleando capacidades de gestión, control y coordinación típicamente militares que no eran parte de la cultura del sistema diplomático nacional y que no sobrevivieron al término del Régimen Militar. De hecho, no se emplearon los recursos políticos administrativos tradicionales en ninguna de ellas.

Tenemos así que al inicio de esta negociación la cultura del sistema diplomático nacional era fuerte en los ámbitos indicados y débil en el manejo de las herramientas disuasivas, coercitivas, de poder y en su capacidad de coordinación entre los diferentes elementos del poder nacional, –particularmente el poder económico, el poder político y el poder militar–, y que conservaba ideas preconcebidas respecto a situaciones que ya habían dejado de existir hacía años, como la amistad brasileña, la asociación automática con Ecuador, sin considerar sus intereses ni su desarrollo político institucional, la inmutabilidad del sistema jurídico internacional –precisamente en momentos en

que la juridicidad internacional vive uno de sus períodos de desarrollo más vertiginoso en siglos– y la confianza de la transferencia de la amistad ideológica en apoyo político con criterios que ni siquiera eran totalmente válidos durante la Guerra Fría.

La historia diplomática chilena muestra que durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, Chile fue un actor regional seguro de sí mismo, decidido y resolutivo usando de forma activa una política de poder. Para eso primero construyó y luego empleó una serie de instrumentos de poder nacional, dentro de los cuales figuraban las FF.AA., pero que de ninguna manera se agotaban en ellas. Los usos y costumbres de la época le permitieron hacer efectiva su superioridad institucional para crear un poder militar operativo y emplearlo a discreción. El apogeo de esto se da en 1915 cuando Chile es considerado, junto a Brasil y Argentina en el pacto ABC, como uno de los tres pilares de poder regional. Esta situación cambió en forma drástica a lo largo del lapso que va de la crisis del salitre pos Primera Guerra Mundial hasta la Gran Depresión de 1929 que nos golpeó en forma dramática desde 1931. La crisis económica vino a desnudar el atraso en la evolución de las relaciones sociales y sacó a la luz una “cuestión social” que no resistía más. Los años que van de 1930 a 1973 –cuarenta y tres años, un lapso relativamente corto– pudieron ver el nacimiento y consolidación de una clase media aún pobre, pero bien educada para estándares latinoamericanos, políticamente movilizada y a gobiernos mesocráticos enfocados casi exclusivamente a administrar la pobreza y la presión social, posponiendo todo protagonismo político internacional y decayendo fuertemente en su poder nacional –económico, político y militar–. Chile se volvió hacia adentro y abandonó el escenario internacional y regional de primera línea. Ya no interesaba ser potencia de respeto.

Durante este período, frente a la enérgica presión de una Argentina próspera y expansiva, Chile se refugió en el derecho internacional, la intangibilidad de los tratados, los “principios” y la búsqueda de apoyos paravecinales, con relativo éxito.

Desde esa fecha, y especialmente desde 1976 y luego 1990, la situación cambió. Chile adquirió

poder económico y militar, pero su capacidad de gestión de ese poder en el ámbito político quedó sumida en la cultura ya descrita, que sobrevivió a su propia utilidad. Salvo algunos casos especiales, como el Gobierno del Presidente Lagos, a los presidentes de Chile el poder nacional adquirido solo los complicó y prescindieron de él, hablar de poder era algo molesto para muchas autoridades políticas, era mejor seguir siendo, “un pequeño país del fin del mundo”. Lamentablemente, el resto del mundo no nos veía así y crecientemente comenzaba a preguntarse el por qué de la pasividad política internacional de Chile, que tanto contrastaba con el dinamismo, casi agresividad, de nuestros empresarios e inversionistas.

Así, en la página actual del Ministerio de Relaciones Exteriores podemos ver una muestra clara de esta doctrina: “Los principios de nuestra política exterior ... son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones en materia de política exterior” y el primero de dichos principios es el “respeto al Derecho Internacional (DI)”.

Existe una irresistible tendencia a igualar el DI a la legislación interna de los Estados, pero es algo por completo diferente. La ley internacional no ha sido capaz de resolver el problema conflicto – agresión – guerra. Es más bien una “moral positiva” que una legislación propiamente tal. Es un deber ser, pero que todos los actores internacionales saben que no reemplaza al poder. No existe un sistema de cortes con capacidad compulsiva ni de aceptación obligatoria, incluso la Corte Internacional de Justicia sólo puede actuar cuando ambas partes accedan a ello y aún así, nadie garantiza que ambas partes cumplirán su fallo. Son muchos los Estados, débiles y fuertes, que rechazan su arbitrio, muchos de ellos latinoamericanos, incluyendo a Bolivia, que la reconoció solo hace pocos meses como paso inmediatamente previo a demandarnos.

Chile tiene experiencia en el desconocimiento de fallos arbitrales por parte de otros países, especialmente aquellos declarados insanablemente nulos de forma unilateral.

Tomar como “principio de mayor jerarquía” el respeto a orden legal voluntario es una base demasiado débil, sobre todo cuando existen

otros Estados que no la valoran en igual forma o simplemente la usan para sus propios fines y conveniencias.

Como principio es válido como norma moral autoimpuesta, pero no es suficiente como base para la acción internacional. ¿Puede la interpretación que una corte internacional haga de un conflicto ser más importante que la seguridad, prosperidad o supervivencia nacional? No se ve claro, menos aún cuando las actuales tendencias jurídicas apuntan a que las cortes internacionales asuman, por sí y ante sí, la tarea política de imponer la equidad por sobre la justicia.

Así, llegamos al 2006.

Contexto político y comercial

Las políticas económicas aplicadas en Chile desde mediados de los '70 tuvieron éxito en generar riquezas, que mal o bien distribuidas, han ampliado el bienestar general y dieron acceso a los chilenos a una variedad de bienes y servicios que otros países de la región no gozaban. Este éxito económico se expresó, en el tema que analizamos, en la llegada de varios cientos de miles de emigrantes peruanos que recibieron un trato humano y tuvieron acceso al mismo nivel de bienestar y prosperidad que los chilenos. Paralelamente, la capacidad de gestión empresarial y la existencia de excedentes financieros se reflejaron en el incremento de la inversión de empresarios chilenos en Perú. A lo largo de los años, y en busca de aprovechar las condiciones en Chile, arribaron inversiones de empresarios peruanos que crearon una imbricación entre ambas economías y la aparición de intereses compartidos entre inversionistas y empresarios chilenos y peruanos. De esta relación, surgió también la posibilidad de actuar en conjunto en un espacio más amplio, lo que dio origen al Pacto del Pacífico, con la concurrencia de México y Colombia.

Es evidente que esta relación económica tuvo y tiene un correlato de influencia política de ambos grupos en los dos países.

Esta realidad dio origen, en ambos países, a dos efectos políticos internos, paralelos pero de diferente naturaleza. En Chile hizo surgir un reclamo

de la oposición basado en que el manejo de la crisis, -la aceptación de la política peruana de “las cuerdas separadas”- la continuidad de las relaciones comerciales y políticas en forma “normal”, sin que el diferendo se reflejara en ellas, era en beneficio de los intereses económicos empresariales chilenos y en Perú una tensión entre los intereses de los inversionistas peruanos en Chile y los sectores diplomáticos más agresivos contra Chile. Dado que la política aplicada -las cuerdas separadas- fue más cercana a los intereses peruanos, la tensión interna fue menor en ese país que en el nuestro.

Paralelamente había aparecido la preocupación expresada por Alan García de que Chile aplicara medidas que empujaran a los inversionistas chilenos a retirarse de Perú y a los peruanos a hacerlo de Chile y que aplicara medidas rigurosas de control contra los inmigrantes peruanos que los llevara a regresar en masa a su país.

Ambas preocupaciones fueron disipadas por Chile. Lo de las inversiones, por la firma del Tratado de Libre Comercio entre ambos países el año 2007 durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet y luego por la adopción de la mencionada política de las “cuerdas separadas” por parte del Presidente Piñera en 2010, y el temor al problema social y político del eventual regreso de los inmigrantes, fue aventado por la firma de la Reforma Migratoria el año 2008, en el marco de Unasur.

Aquí podemos ver la influencia de los elementos políticos internos no directamente relacionados con la crisis, como los intereses económicos en lo de las “cuerdas separadas”; las políticas de estado pre existentes como la firma del “Tratado de Libre Comercio” entre ambos países, y los elementos ideológicos – la “Reforma Migratoria”.

Este conjunto de elementos configuró una situación en que Chile perdió dos importantes bazas en su capacidad de disuasión frente a Perú. Y lo hizo voluntariamente y sin presiones externas. En este sentido, la política interna de Chile debilitó su propia causa.

Dado que la capacidad militar de Chile es significativamente mayor que la de Perú, una preocupación central de ese Gobierno fue el de congelar esa posibilidad chilena, para lo cual el Presidente Alan García inició una campaña

propagandística tendiente a desprestigiar a nuestro país principalmente en la región y señalar a Chile como “mal amigo”, envidioso, agresivo y armamentista, para lo cual promovió la firma de un absurdo “Pacto de no Agresión” entre ambos países, acuerdos de desarme y acusaciones de intenciones de agresión. Esta campaña no fue adecuadamente contrarrestada por nuestro país, creo que principalmente por falta de pericia y visión y murió de muerte natural cuando el Gobierno del Presidente Piñera se comprometió solemnemente a acatar el fallo de la Corte Internacional de Justicia, cualquiera que fuera y en no recurrir a la fuerza armada. Así, otra baza disuasiva relevante fue desechada por nuestra diplomacia, sin recibir nada a cambio. Creo que la decisión del Presidente Piñera de adoptar la política de las “cuerdas separadas” se basó, al menos en parte, en su convicción de que para Chile, era más conveniente en el largo plazo mantener una relación productiva y cercana con Perú, aun a riesgo de tener algunas pérdidas territoriales.

Hasta aquí, no se podría decir que ninguna de las interacciones haya sido promovida y manipulada deliberadamente por Chile en el marco del conflicto bilateral, en realidad nuestro país solo actuó reactivamente, y en muchas ocasiones sin mediar un análisis integrado de la situación; y si bien no se podría decir que cada una de esas medidas, por separado haya sido positiva o negativa en sí misma, en conjunto configuran un cuadro grave. Chile estaba en piloto automático, dormido en los laureles de sus éxitos económicos e ignorando su ausencia de gestión política internacional.

En este mismo contexto, la evidencia del retardo chileno en reaccionar y entender el problema que estaba ocurriendo alentó la maniobra peruana.

La compleja política interna peruana

Perú tradicionalmente fue gobernado por una elite aristocrática que tenía como uno de sus instrumentos de poder el control sobre la política exterior que le permitía legitimar su control político interno en el marco de “la revancha” contra Chile o en la “contención” de una próxima y feroz agresión de nuestro país. Un país que aún

no consolida su imagen interna de nación, debe de usar todos los recursos a su disposición para enseñar a cada ciudadano de costa, cordillera o selva que hay algo por lo que es relevante ser peruano. Uno de esos elementos es el “nunca más” a la Guerra del Pacífico. Esta no es solo una idea de nacionalistas aislados, sino de sectores relevantes de su elite, que siendo globalizados y “modernos”, no pueden olvidar (¿quién podría?) que por largos años su país no fue regido por sus propios habitantes sino por una administración militar extranjera.

En los últimos años los grandes actores comerciales y financieros han ido ganando poder, su motivación, al igual que en Chile, es la del avance de sus intereses. No tienen compromiso político exclusivo con nadie. Durante el Gobierno del Presidente Fujimori, la Cancillería fue sometida a una purga que fue revertida durante el Gobierno del Presidente Toledo. Pero Torre Tagle necesitaba con urgencia una victoria que reverdeciera sus laureles. La guerra del Cenepa con Ecuador dejó un vago sabor a derrota. Ese kilómetro cuadrado ecuatoriano en plena selva, por más que esté inscrito en el conservador de bienes raíces peruano, no existía antes del ataque, y los conceptos de victoria o derrota son antes que nada psicológicos.

La audaz acción personal del embajador Bákula que sorprendió al Canciller chileno Jaime Del Valle, le dio a Alan García la oportunidad de emprender una acción que podría satisfacer esta necesidad. Los objetivos de esta maniobra, en el plano jurídico, no fueron alcanzados: La Corte declaró que 1.- existían tratados de límites entre Chile y Perú; 2.- que el límite era el paralelo, “hasta las 80 millas” de distancia de la costa, y 3.- que el límite del paralelo se iniciaba en el Hito N° 1.

La única ganancia fue la dádiva de la CIJ consistente en un triángulo de Zona Económica Exclusiva al sur del paralelo, entre el punto de las 80 millas náuticas y un punto próximo al vértice del “triángulo exterior”. Como contrapartida, Perú reconoció el deceso del Mar de Grau como espacio de mar territorial y soberano. En realidad nunca lo fue, pero las apariencias son también importantes. La Corte dejó en claro que nunca hubo un litigio por resolver y que solo se trataba

de lograr una victoria sobre Chile, de cualquier manera y sobre cualquier asunto, esto arroja una sombra sobre el futuro, más aún a partir de la nueva “controversia” sobre el triángulo terrestre en el Hito N° 1.

Hasta ahora, Torre Tagle ha proclamado un presunto triunfo diplomático. En algún momento, posiblemente cuando quieran canjear el cheque, el engaño quedará al descubierto.

Esta disparidad entre la clase aristocrática tradicional y la nueva aristocracia del dinero es fundamental para Chile, ya que si gana el primer grupo, la cooperación con Chile hacia el futuro entra en un ámbito dudoso, si el triunfo es del segundo grupo, tendremos un Perú con un comportamiento hacia Chile menos emocional y bastante más pragmático.

Esto confirma que los elementos históricos y sociológicos configuran parte de los actos políticos e influyen y condicionan el comportamiento internacional de los Estados.

Otro elemento de la política interna sobre el manejo de la crisis bilateral, en ambos países, es la influencia de los aprontes electorales en ambos países. En Chile el tránsito entre el Gobierno del Presidente Piñera y el de Bachelet, no tuvo una influencia significativa, más allá de las críticas a las “cuerdas separadas”; en Perú fue más intensa, principalmente por las acciones de Alan García que pretendió capitalizar para sí mismo el resultado del fallo, habida cuenta de que él la había iniciado. Se notó una pugna entre los organismos oficiales y su grupo de campaña, principalmente en la última fase de reconocimiento y puesta en práctica del fallo. En este orden de cosas, la libertad de maniobra del Presidente Humala era muy limitada en parte debido a su baja popularidad y a las presiones nacionalistas de los grupos cercanos a los militares y la derecha tradicional.

Un último elemento es la emocionalidad. En Perú los sentimientos tradicionales hacia Chile han sido de desconfianza y resentimiento con una pizca de temor. En este caso, al menos desde mi perspectiva, la reacción de la opinión pública peruana estuvo dentro de lo más moderado que se podía esperar. Sin embargo, hay que reconocer que en gran parte fue el fruto de un gran y exitoso esfuerzo de ambos Gobiernos.

La justicia internacional en el siglo XX y XXI

Existen tres elementos cuyo significado es preciso tener claro para entender el desajuste entre los planteamientos de Perú y Chile y los criterios prevalecientes en la Corte Internacional de Justicia: Derecho, Justicia y Equidad:

- **Derecho:** Es el orden normativo e institucional de la conducta humana en sociedad inspirado en postulados de justicia, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y carácter. Es la norma escrita, emanada de un proceso institucional democrático.
- **Justicia:** Es la concepción que cada época y civilización tienen acerca del bien común. Es un valor determinado por la sociedad que representa la idea que una sociedad tiene respecto a lo que corresponde a cada cual.
- **Equidad:** Es un atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito.

El primer y gran problema es que la CIJ está integrada por jueces que aplican un derecho que no está codificado ni forma parte de usos y costumbres homogéneas. No existen normas escritas aceptadas por las partes. El segundo problema es que la idea de justicia no es la misma entre las partes ni entre ellos y la CIJ y por último, la equidad entrega a la Corte una amplitud de atribuciones que las partes no le dieron ni conocen. En este sentido, la Corte se auto atribuye una representatividad que nadie le ha dado.

Todo lo anterior es posible gracias a que las partes, voluntaria y soberanamente otorgaron poderes amplios a la Corte. En el caso que nos ocupa, estimo que la CIJ incurrió en abuso de confianza al incorporar criterios de equidad, por sí y ante sí, que las partes no sabían que estaría en su ánimo aplicar. No tenían mandato para alterar los usos y costumbres, la doctrina de los autores ni los precedentes existentes y crear y aplicar criterios que nunca fueron validados por las partes.

Este comentario no pasa de ser una expresión de disgusto, ya que el mal está hecho y no admite reparación. Lo que sí es relevante para el futuro es que no debimos haber estado desprevenidos respecto a esta tendencia judicial internacional, ni menos podemos alegar desconocimiento para probables nuevos pleitos. En el contexto político y jurídico actual, la CIJ se siente y actúa como si tuviera amplia libertad para elegir los criterios a aplicar en sus fallos. De ahora en más, concurrir a un pleito en la CIJ es una apuesta abierta cuyo resultado dependerá de la composición del tribunal y de las ideas personales de cada juez.

Desde un punto de vista jurídico, Chile debería revisar la amplitud de su subscripción al Pacto de Bogotá y su eventual denuncia, y desde un punto político, el Pacto de Bogotá parece ser un remanente de una situación internacional superada por Chile.

Conclusiones

- Lo primero que salta a la vista es el déficit de análisis prospectivo y político y de planeamiento estratégico y coordinación entre los instrumentos para la acción diplomática. Es necesaria una organización que apoye en forma directa, continua y cercana al Presidente de la República en la conducción de la política exterior nacional. Que controle y coordine la acción de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y económicos.
- La segunda conclusión es la necesidad de profesionalizar la función diplomática, tanto en cuanto a sus integrantes como a sus procedimientos.
- La tercera es que debemos tomar consciencia del peso actual de Chile, de su rol internacional y que como país globalizado no es "un pequeño y lejano país" sino un actor relevante que debe actuar asertivamente y sin inhibiciones.
- La cuarta y última conclusión es que la política exterior no es un asunto jurídico en que participan algunos elementos de poder, sino un asunto de poder en que participan algunos elementos jurídicos.