



NUDOS DE LA REPÚBLICA

# Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana

---

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



## DOS SIGLOS DE DESAFÍOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

## BIBLIOTECA BICENTENARIO

— Comité Editorial —

Marcel Velázquez Castro

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

Carmen McEvoy

*Sewanee: The University of the South*

Guillermo Nugent

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

Fabiola León-Velarde

*Universidad Peruana Cayetano Heredia*

Nelson Pereyra

*Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga*

Claudia Rosas Lauro

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

Luis Nieto Degregori

*escritor*

NUDOS DE LA REPÚBLICA

# Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana

---

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

BIBLIOTECA BICENTENARIO

Colección Nudos de la República, 3

*Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana*

Belaunde García, José Antonio

*Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana* / José Antonio García Belaunde. 1.ª ed. digital. Lima: Ministerio de Cultura - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú, 2021.

202 pp.

Política exterior / delimitación terrestre y marítima / integración económica / cooperación política / historia del Perú republicano

Lima, julio de 2021

© José Antonio García Belaunde

© De las imágenes: sus respectivos autores

© Ministerio de Cultura del Perú

Sello editorial - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú

Av. Javier Prado Este 2465 - San Borja, Lima 41, Perú

[www.bicentenario.gob.pe](http://www.bicentenario.gob.pe)

Ministro de Cultura: Alejandro Neyra Sánchez

Directora ejecutiva del Proyecto Especial Bicentenario: Laura Martínez Silva

Director de la Unidad de Gestión Cultural y Académica-PEB: Víctor Arrambide Cruz

Coordinación editorial: Jaime Vargas Luna, Bertha Prieto Mendoza

Cuidado de edición y corrección de estilo: Martín Guadalupe Inga

Diagramación de interiores: Elvis A. Abarca Ccorimanya

Diseño de cubierta: Fabricio Guevara Pérez

Fotografía de cubierta: © The Trustees of the British Museum

Investigación fotográfica: Herman Schwarz Ocampo

*El trabajo de edición en este libro fue realizado por el Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

ISBN 978-612-48625-3-3

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-07596

Libro electrónico disponible en [www.bicentenario.gob.pe/biblioteca](http://www.bicentenario.gob.pe/biblioteca)

Se permite la reproducción parcial siempre y cuando se cite la fuente.

# Índice

- Palabras preliminares 9
- Presentación de la colección 11
- Una historia en imágenes 19
- Agradecimientos 37
- Introducción 39
1. Sobre identidad e independencia 45
    - 1.1. El reconocimiento internacional 46
    - 1.2. La república amenazada 50
  2. La definición del territorio 61
    - 2.1. Los límites con Bolivia 65
    - 2.2. Los límites con Brasil 69
    - 2.3. Los límites con Colombia 72
    - 2.4. Los límites con el Ecuador:  
una muy larga y accidentada historia 78
    - 2.5. Nuestra cuestión con Chile 92
    - 2.6. Las hipotecas territoriales 98

3. El mar 103
  - 3.1. El mar: un vasto y complejo vecino 103
  - 3.2. La consagración de las 200 millas marítimas 107
  - 3.3. Los límites marítimos con Chile y Ecuador 113
  - 3.4. El largo camino a La Haya 115
  - 3.5. Un tercero en la discordia: Ecuador y los límites marítimos con el Perú 123
4. La integración económica y la cooperación política con América Latina 129
  - 4.1. Del panamericanismo a la Alianza del Pacífico 129
  - 4.2. Dimensión política de la integración y la cooperación latinoamericana 143
  - 4.3. La crisis de la deuda 150
5. «Perú al pie del orbe; yo me adhiero» 155
  - 5.1. Cambios: nuevos tiempos, nuevas formas, nuevos horizontes 161
  - 5.2. Coda estadounidense 177
6. Maestros del siglo xx: Belaunde, Ulloa, Porras Barrenechea y García Bedoya 179
  - 6.1. Los maestros defensores 180
  - 6.2. Carlos García Bedoya, un maestro para los nuevos tiempos 189

Reflexiones finales 195

Bibliografía 199



## Palabras preliminares

La conmemoración de los doscientos años de la independencia del Perú constituye una ocasión histórica para reflexionar y analizar el proceso de emancipación y la fundación de la república. De otro lado, también nos brinda la posibilidad de repensarnos como sociedad, especialmente porque llegamos al bicentenario en medio de una gran crisis sanitaria mundial. Este difícil contexto genera retos sin precedentes, pero es además una oportunidad para redescubrir, fortalecer y continuar construyendo nuestra ciudadanía.

Como Proyecto Especial Bicentenario, nuestro propósito es implementar la Agenda de Conmemoración por los doscientos años de la independencia del Perú y, en esa medida, rescatar lo mejor de nuestra identidad y nuestros valores, promover nuestra diversidad como nación y contribuir a hacernos una sociedad más informada, crítica, responsable y solidaria, para afirmar una república con ciudadanos. Por ese motivo, hemos creado la Biblioteca Bicentenario, compuesta por libros, audiolibros, pódcast y un archivo documental digital, elaborados para el público en general y especialistas. Los contenidos de este proyecto examinan la independencia y la república desde distintos ángulos y disciplinas; proponiendo un balance integral y plural de estos dos siglos de vida republicana.

Como parte de nuestra Biblioteca Bicentenario, presentamos la colección *Nudos de la República*, que propone una reflexión de largo aliento sobre problemas transversales al Perú, entendidos como los grandes desafíos de la tercera centuria republicana. Cada libro de esta serie aborda un «nudo» histórico, tales como la salud pública, el desarrollo de nuestra democracia, la migración, la Amazonía, la discriminación por género, etc., ofreciendo análisis críticos y rigurosos, en un lenguaje accesible para todas y todos. Con esta colección, el Proyecto Especial Bicentenario contribuye a aproximar lo académico y lo público, entregando herramientas para la formación de una ciudadanía informada y crítica, que profundice nuestra democracia y afronte con éxito los desafíos del presente y el futuro.

Les invitamos a leer y conocer nuestros nudos republicanos para poder, juntos, desanudarlos.

LAURA MARTINEZ SILVA

Directora ejecutiva

Proyecto Especial Bicentenario  
de la Independencia del Perú



## Presentación de la colección

La Biblioteca Bicentenario es una apelación cultural significativa a las y los peruanos, con motivo de la conmemoración de los doscientos años de la declaración de la independencia. Su diseño y ejecución demuestra el interés del Proyecto Especial Bicentenario por producir libros de calidad, que representen y analicen nuestra riqueza y complejidad históricas, así como la responsabilidad de las ideas y los sentidos de la palabra escrita para sintetizar y enjuiciar nuestro presente y proyectar nuestro futuro.

*Nudos de la República* es una colección dedicada a la reflexión sobre grandes problemas históricos y transversales del país, y a la discusión de sus posibles soluciones. Los libros de la serie recogen grandes temas identificados por el Estado peruano mediante el concepto «banderas del Bicentenario», a fin de presentar una síntesis diacrónica y analítica que incorpore, de manera dialógica y plural, los estudios y propuestas de la sociedad civil y la comunidad académica. En efecto, cada volumen trata sobre un tópico en específico: el racismo, la Amazonía, el plurilingüismo, las relaciones exteriores, la economía, la tradición oral, las epidemias y la salud pública, entre otros. La selección de los nudos y de las y los autores ha sido tarea del

Comité Editorial, conformado por especialistas del ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y las ciencias naturales.

Definimos «nudos» como los problemas estructurales de la República, en la medida que constituyen los grandes retos del tercer siglo republicano, temas centrales para la gobernanza. Ellos evocan al quipu, a las primeras simbolizaciones y representaciones de información valiosa en el mundo andino, pero también a conflictos y articulaciones. Un nudo condensa, tensa, y a la vez contiene en su propia materialidad una salida, un des-enlace, una solución posible.

Esta colección ofrece una lectura y una interpretación de ejes transversales en nuestra república bicentenaria. Desde diferentes disciplinas, valiéndose de rigurosidad académica y de recursos expresivos del ensayo, se recorren conceptos, información actualizada, datos validados y diagnósticos críticos de prácticas sociales, todos los cuales son respaldados en la investigación. Con ello en cuenta, la redacción de cada libro ha sido encargada a un o una especialista de reconocida solvencia.

Esta serie presenta, de manera sintética y plural, y desde múltiples perspectivas político-ideológicas, lo analizado y discutido por la sociedad civil y la academia en torno a los mayores desafíos de la República. Nudos que unas veces nos agobian y otras lucen imbatibles son los que deben ser enfrentados para construir una sociedad menos desigual y fortalecer el bien común, el espacio público y el pensamiento crítico. En ese sentido, la finalidad general de esta colección es ofrecer, a las autoridades del Perú, los responsables de políticas públicas, los partidos políticos y la sociedad civil, herramientas que permitan tanto visibilizar y discutir dichas problemáticas,

como tomar decisiones y realizar acciones sociales orientadas a resolverlas.

Se trata de una serie de alta divulgación y, en consecuencia, está dirigida a lectores y lectoras con interés en la sociedad peruana, a aquellos y aquellas que buscan una comprensión cabal de fenómenos complejos, más allá de las simplificaciones empobrecedoras y las perspectivas polarizadoras. En un esfuerzo colectivo, llevado a cabo en medio de tormentas y abismos, el Comité Editorial del Proyecto Especial Bicentenario y un conjunto de distinguidos autores y autoras ofrecemos esta colección para pensar en libertad el país que queremos, presentando cual quipu los nudos o problemas de la República, pero también las posibilidades de leerlos, comprenderlos y desanudarlos de cara al futuro.

COMITÉ EDITORIAL



# Dos siglos de desafíos en la política exterior peruana

---

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE**



*A mi padre, Domingo García Rada*

*A Eva*





**Una historia en imágenes**



# REAL CÉDULA

## Reintegración de Maynas al Perú

15 de julio de 1802

Yo El Rey. S.

Estudios preliminares

Juan Miguel Bákula Patiño

Ada Arrieta Álvarez

Hugo Pereyra Plasencia

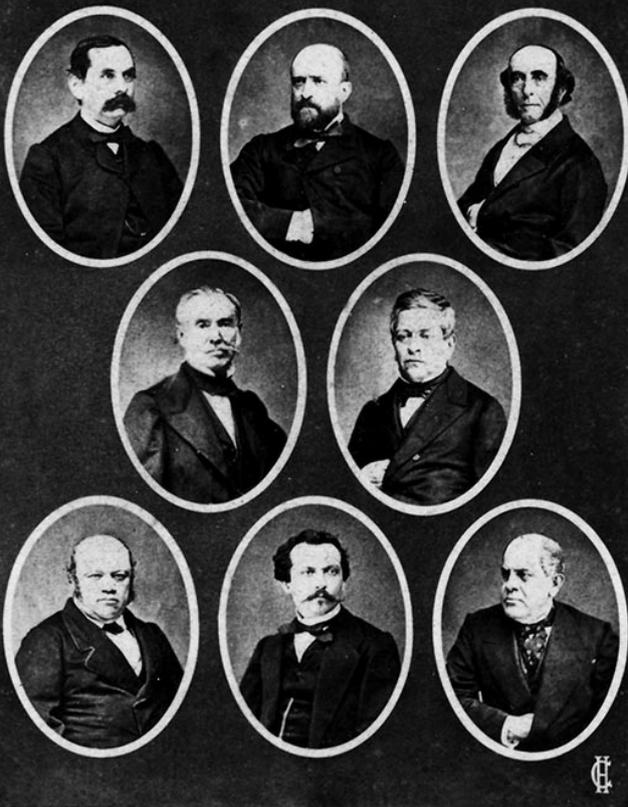
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

INSTITUTO RIVA-AGÜERO

**Real Cédula de Reintegración de Maynas al Perú.** La vuelta de Maynas al Perú, en 1802, tenía dos propósitos: una mejor evangelización —la cual, según su artífice, el ingeniero y militar español Francisco Requena, se haría mejor desde Trujillo que desde Quito— y la defensa del territorio de la penetración portuguesa.

# CONGRESO AMERICANO.

LIMA - 1864



Fotografía Central 197, calle Mercaderes  
Courret Hermanos. Lima.

**Congreso Americano de Lima.** La diplomacia peruana de mediados del siglo XIX inició un proceso de búsqueda de la unidad de las naciones recién emancipadas, expresado en la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, hecha por José Faustino Sánchez Carrión, y en los congresos americanos de Lima de 1847 y 1864, reunidos para defender la independencia y hacer efectivas políticas de colaboración, incluyendo la creación de mecanismos de solución de controversias.



**José Gregorio Paz Soldán.** Fue ministro de Relaciones Exteriores del Perú de los gobiernos de Ramón Castilla, José Rufino Echenique y Miguel de San Román, en los periodos 1845-1848, 1853-1854 y 1862-1863. En este último periodo fue también presidente del Consejo de Ministros. Según Juan Miguel Bákula, fue el más eficiente de los cancilleres del siglo XIX.



**Mapa mineralógico del Perú.** La independencia del Perú no delimitó las fronteras del país, por lo que los mapas del siglo XIX son básicamente referenciales. Sin embargo, a mediados de la década de 1860, Mariano Felipe Paz Soldán preparó y publicó su *Atlas geográfico del Perú*, que incluye el mapa mineralógico del Perú, sin duda, el más preciso hasta entonces.



**Augusto B. Leguía.** Fue presidente de la República en los periodos 1908-1912 y 1919-1930. Buscó resolver por completo los problemas limítrofes del Perú. En su primer gobierno se firmaron el Tratado Polo-Bustamante con Bolivia (1909) y el Tratado Velarde-Río Branco con Brasil (1909). Durante su segundo mandato se suscribieron el Tratado Salomón-Lozano con Colombia (1922) y el Tratado de Lima con Chile (1929).



**Generación del Centenario** (arriba) y **Guerra peruano-ecuatoriana de 1941** (abajo). La generación del Centenario fue un grupo de jóvenes intelectuales que, en 1919, integró el famoso Conversatorio Universitario, seriamente dedicado a estudios de historia y literatura peruanas. Por otro lado, en 1941 se inició una guerra no declarada entre Ecuador y Perú, por los reclamos territoriales no resueltos entre ambos países desde hacía un siglo.



**Protocolo de Río de Janeiro.** Firmado el 29 de enero de 1942, este protocolo tenía el objetivo de liquidar cualquier controversia limítrofe entre Perú y Ecuador de manera definitiva. Sin embargo, en 1960, este acuerdo fue declarado nulo por el país del norte, bajo el pretexto de que existían «vicios de fondo».



**José Luis Bustamante y Rivero.** Fue presidente del Perú en el periodo 1945-1948. Durante su gobierno, en 1947, se promulgó el Decreto Supremo 781, que extiende la soberanía del Estado peruano hasta un mínimo de 200 millas marítimas que corren en paralelo a la costa, con la posibilidad de ampliarse si aparecían «circunstancias sobrevivientes por razón de nuevos descubrimientos, estudios e intereses nacionales que fueran advertidos en el futuro».



**Víctor Andrés Belaunde.** Fue uno de los diplomáticos peruanos más destacados del siglo xx. Entre otras importantes labores, fue diputado en el Congreso Constituyente de 1931 y ministro plenipotenciario en Colombia (1934-1935) y Suiza (1936-1939). Presidió la delegación peruana en las Naciones Unidas en 1945, fue ministro de Relaciones Exteriores del Perú en 1958 y presidió la Asamblea General de la ONU (1959-1960).



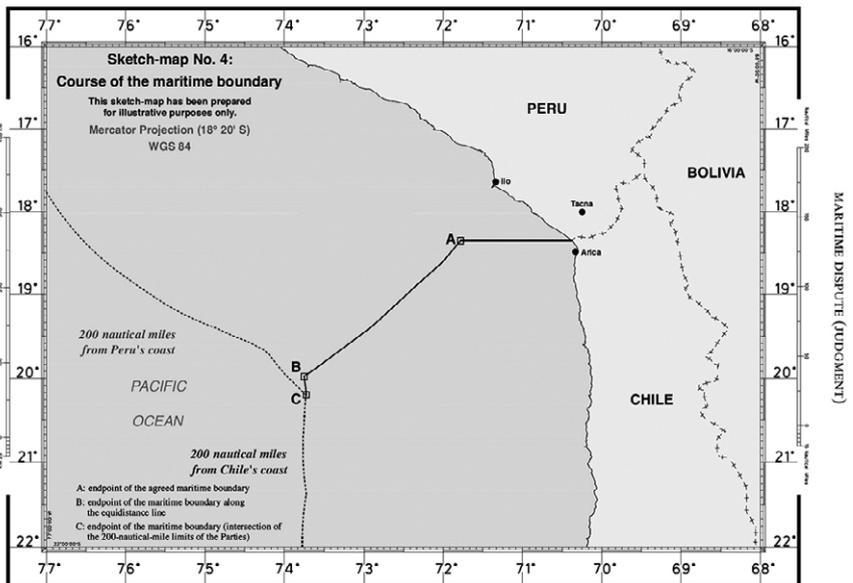
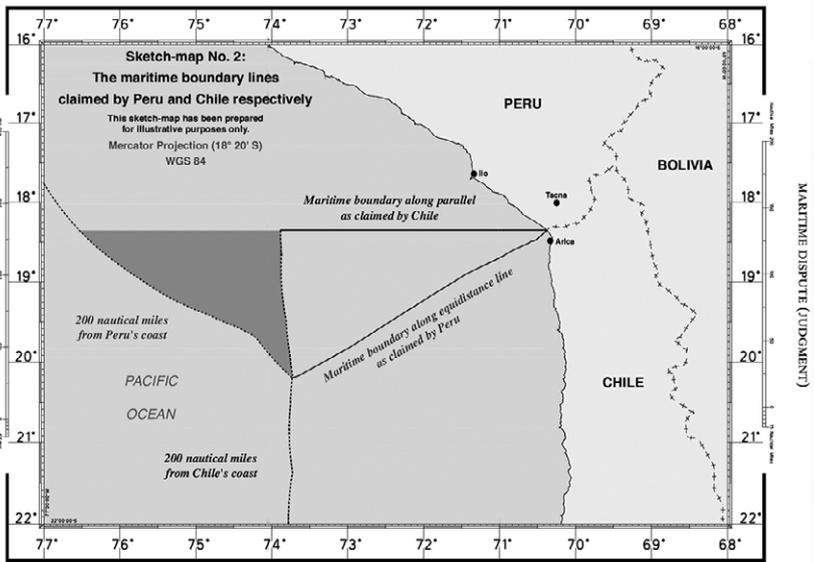
**Raúl Porras Barrenechea** (arriba) y **Saludo** (abajo). Porras Barrenechea fue diplomático de carrera desde 1919 hasta 1950, y uno de los intelectuales peruanos más célebres del siglo xx. Fue senador por Lima en 1956, presidente del Senado en 1957 y ministro de Relaciones Exteriores del Perú (1958-1960). Años más tarde, en 1967, se produjo un encuentro entre algunas de las personalidades más importantes de la diplomacia y la democracia peruana de la centuria pasada, el presidente Fernando Belaunde Terry, Javier Pérez de Cuéllar, un edecán, Gonzalo Pizarro y Alberto Ulloa Sotomayor.



**Carlos García Bedoya en la OEA.** Discípulo de Porras Barrenechea, promovió un nuevo esquema de política exterior a partir del estudio de las relaciones internacionales y la reflexión sobre las particularidades del Perú, en especial, a raíz de las transformaciones ocurridas con el gobierno revolucionario de Juan Velasco Alvarado. Si bien se ha modificado, su esquema de política exterior ha ejercido una larga influencia sobre la diplomacia peruana.



**Acta de Brasilia** (arriba) y **Perú y Ecuador suscriben tratado de límites marítimos** (abajo). El 26 de octubre de 1998 se firmó, en el Palacio de Itamaraty, el documento que establece definitivamente las fronteras terrestres entre Ecuador y Perú. Exactamente doce años después, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, y su homólogo peruano, Alan García, participaron de un encuentro presidencial en el que buscaron llegar a un acuerdo sobre los límites marítimos de ambos países. Esto no se consiguió de inmediato, pero, tras negociaciones intensas y secretas, se firmó un tratado de límites *ex novo*, lo que reforzó la tesis peruana en la demanda de La Haya contra Chile.



Mapa de la frontera con Chile, incluido en la demanda ante la Corte de La Haya (arriba) y Mapa de la frontera con Chile, después del fallo de La Haya (abajo). El Perú había buscado resolver el diferendo marítimo con Chile a través de un acuerdo binacional. Sin embargo, cuando resultó evidente que esto no sería posible, demandó al Gobierno chileno ante la Corte de La Haya. Tras un proceso largo y complejo, la Corte falló y le dio la razón al Perú en 2014, con lo que se establecieron definitivamente los límites marítimos con Chile.



**Fallo de La Haya.** José Antonio García Belaunde, Rafael Roncagliolo y Allan Wagner presencian el fallo de la Corte de La Haya sobre la delimitación marítima entre Chile y Perú, ocurrido en enero del 2014.

## Procedencia de las imágenes

1. **Real Cédula de Reintegración de Maynas al Perú.** (1802). Juan Miguel Bákula Patiño, Ada Arrieta Álvarez y Hugo Pereyra Plasencia (1996). *Real Cédula de Reintegración de Maynas al Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto Riva-Agüero.
2. **Congreso Americano de Lima.** Tarjeta de visita del Estudio Courret Hermanos (1864). Ministros plenipotenciarios: Justo Arosemena (Colombia), Juan de la Cruz Benavente (Bolivia), Antonio L. Guzmán (Venezuela), Manuel Montt (Chile), José Gregorio Paz-Soldán (Perú), Vicente Piedrahita (Ecuador), Domingo Faustino Sarmiento (Argentina) y un personaje no identificado.
3. **José Gregorio Paz Soldán.** Fotografía de Courret Hermanos. Enrique García Vega y José Gálvez Montero (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Democracia y buen gobierno*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Colección Eduardo Dargent Chamot.
4. **Mapa mineralógico del Perú.** Mariano Felipe Paz Soldán (1865). *Atlas geográfico del Perú*. París: Fermin Didot Hermanos, Hijos y Cía.
5. **Augusto B. Leguía.** René Dubreuil (s. f.). Archivo Courret de la Biblioteca Nacional del Perú.
6. **Generación del Centenario.** Revista *Mundial*. Lima, 28 de julio de 1921. Parados (desde la izquierda): Jorge Basadre, Manuel Abastos, Ricardo Vegas García, Raúl Porras Barrenechea y Luis Alberto Sánchez. Sentados (desde la izquierda): Guillermo Luna Cartland, Carlos Moreyra y Paz Soldán, y Jorge Guillermo Leguía.
7. **Guerra peruano-ecuatoriana de 1941.** Colección Herman Schwarz.
8. **Protocolo de Río de Janeiro.** Internet. Entre otros, aparecen Alfredo Solf y Muro, canciller peruano, y Julio Tobar Donoso, canciller de Ecuador, además de los garantes Oswaldo Aranha, canciller de Brasil; Juan B. Rossetti, canciller de Chile; Enrique Ruiz Guiñazú, canciller de Argentina; y Summer Welles, subsecretario de Estado de Estados Unidos.
9. **José Luis Bustamante y Rivero.** Luis S. Ugarte (1945). Colección Herman Schwarz.
10. **Víctor Andrés Belaunde.** Rita Halle (ca. 1960). Colección Herman Schwarz.
11. **Raúl Porras Barrenechea.** Luis S. Ugarte (s. f.). Colección Marilú Cerpa Moral.
12. **Saludo.** Anónimo (1967). Archivo Rodolfo Beek Ulloa.
13. **Carlos García Bedoya en la OEA.** Anónimo (1978). Archivo Familia García Bedoya.

14. **Acta de Brasilia.** Oscar Paredes, SEPRES (1998). Colección Herman Schwarz.
15. **Perú y Ecuador suscriben tratado de límites marítimos.** Anónimo (2010). Archivo del Diario Oficial *El Peruano*.
16. **Mapa de la frontera con Chile, incluido en la demanda ante la Corte de La Haya.** Archivo José Antonio García Belaunde.
17. **Mapa de la frontera con Chile, después del fallo de La Haya.** Archivo José Antonio García Belaunde.
18. **Fallo de La Haya.** Colección Herman Schwarz.



## Agradecimientos

Quiero dejar testimonio de mi profunda gratitud a Marisol Agüero, Sol García Belaunde, Gonzalo Gutiérrez, Mirko Lauer, Ricardo Luna, Carmen McEvoy, Juan José y Álvaro de Soto, quienes contribuyeron, de diferentes maneras y mucho más de los que ellos imaginan, a que este libro fuera posible.





## Introducción

El espacio y el tiempo suelen ser dos condicionantes de la política internacional que enmarcan la acción exterior de los países. Pero no en todos ocurre de la misma manera. En el caso del Perú, estos dos ejes han sido de particular significado. El espacio, por la ubicación geográfica, en el centro del Pacífico sudamericano, y con la vecindad, en las primeras décadas de la vida independiente, de cuatro países, con los que debió definir límites en territorios cuyas demarcaciones previas eran más que confusas, cuando no ajenas a la lógica de la constitución de los Estados; y, luego, con un quinto país, Chile, producto de la mutilación territorial de una guerra.

El tiempo es también la historia, aquella del imperio prehispánico que nos hace una suerte de civilización madre en América, para luego convertirnos en el centro del poder hispano en Sudamérica. Una historia que marcó a la sociedad y pasó a ser referente de su percepción del mundo y del rol que le toca desempeñar al país en él, pero que también alimentó un mito colectivo: que con la República se perdieron vastas extensiones del Perú, imaginándolo como el mismo que dividió los dominios de Carlos V, cincuenta años después de la conquista, en Tordesillas. Pero la historia también significa develar la verdad, evidenciar las vulnerabilidades que alimentan

temores, descubrir el origen de ciertas decisiones, encontrar las contradicciones de un Estado «empírico» —como lo llamó Jorge Basadre— que, no sin dificultades, era capaz de tener política exterior.

Y, ciertamente, el tema del territorio que correspondía a ese Estado que nacía a la vida independiente lo acompañó durante casi dos siglos. Este nudo, junto con el del reconocimiento a esta nueva entidad jurídica, fue uno de los dos primeros que correspondía desatar. Este último se logra solventar completamente en la segunda mitad del siglo XIX. El que concierne a las fronteras terrestres cubrirá prácticamente todo el siglo XX. Aunque formalmente estas cuestiones se concluyeron con el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, lo cierto es que recién con la firma del Acta de Brasilia de 1998 se puede decir que culminó esta larga, muy larga etapa.

Vinculada a lo anterior está la historia de la posguerra del Pacífico. El Tratado de Ancón de 1883 generó una situación sui géneris: la cautividad de las provincias de Tacna y Arica, cuyo destino debió determinarse diez años después de la firma del tratado, en un referéndum que nunca se llevó a cabo. Este nudo terminará destrabándose, definitivamente, al firmarse el Tratado de Lima, en 1929. Esos 46 años marcaron la política exterior peruana, no solo en la difícil relación con Chile, sino que propiciaron la firma de tres tratados de límites, quedando pendiente solo el del Ecuador, y definieron pautas y líneas de acción para conseguir adhesiones, como con Estados Unidos, que medió en el contencioso peruano-chileno, e incluso para llevar nuestro reclamo a la Sociedad de Naciones, cometido que no tuvo ningún resultado favorable.

En una suerte de política subyacente a estos dos grandes temas aurales —el reconocimiento y la definición territorial

del nuevo Estado—, la diplomacia peruana inició un proceso de búsqueda de la unidad de las naciones recién emancipadas. No solo se recuerda la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá realizada por el prócer José Faustino Sánchez Carrión, sino a los congresos americanos de Lima de 1847 y 1864, reunidos para defender la independencia recién adquirida y hacer efectivas políticas de colaboración y solidaridad, incluyendo la creación de mecanismos de solución de controversias que permitiesen solventar las existentes confrontaciones. Este camino típico del siglo XIX tendrá su continuación tanto en las apuestas por la integración regional como en el diseño de instrumentos novedosos de cooperación latinoamericana, en los siglos XX y XXI.

Estados Unidos siempre tuvo una presencia importante en la región, pero se fue convirtiendo en gravitante con el paso del tiempo y su conducta, en invasora. Hay dos dimensiones, para el Perú, en esta compleja relación: la regional y la propiamente bilateral. En este último caso, se ha transitado por distintas vías, desde la cooperación, sobre todo en algunas mediaciones en las que Estados Unidos participó con menos compromiso de lo que nuestro país esperaba, hasta la confrontación, defendiendo los intereses de sus propias corporaciones. Entender y destrabar ese nudo es una realidad que se ha presentado una y otra vez. Por ello es que aparecen, en cada capítulo, contextualizadas su conducta y su influencia.

Hay otra dimensión que el Perú toma en cuenta, y tiene que ver con el nuevo orden internacional que nace luego de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Banco de Reconstrucción y Fomento —ahora denominado Banco Mundial— y, poco después, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT,

por sus siglas en inglés). Escenario nuevo que le plantea al Perú un reto y una oportunidad, dejar atrás años de política exterior concentrada en los temas limítrofes y posicionarse en el debate internacional.

Aunque con identidad propia, y que se remontaba a 1947, la defensa de las 200 millas marítimas se instaló como uno de los grandes temas de la diplomacia peruana y un nudo que se desató, con éxito, al aprobarse, en 1982, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que consagra en lo fundamental la tesis que el Perú propiciaba, aunque es de lamentar que, cuarenta años después de firmarse dicho tratado, nuestras autoridades no lo hayan ratificado.

El mar ofrecía también otro nudo por destrabar. Orientados todos los esfuerzos en hacer valer su posición respecto de las 200 millas para proteger su riqueza marítima, el Perú no se había preocupado de definir, con claridad, los límites con Ecuador y Chile en ese aspecto. Tema complejo como el que más, pues ambos consideraban que existía una delimitación sobre el tema acordada entre los tres países. El Perú demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia y obtuvo un fallo favorable. Al mismo tiempo, firmó un acuerdo de límites marítimos con Ecuador. De esta manera, la historia de las delimitaciones fronterizas del Perú, tanto terrestres como marítimas, quedó concluida.

He querido titular el quinto capítulo con un verso de César Vallejo: «Perú al pie del orbe; yo me adhiero»<sup>1</sup>, por el surgimiento de un entorno internacional, el de la posguerra, que se ofreció como una oportunidad que nuestro país supo aprovechar, y porque, años después, un acontecimiento interno, el golpe de Estado que instituye el Gobierno Revolucionario de

1 Del poema «Telúrica y magnética», de los *Poemas humanos* (1939).

las Fuerzas Armadas, y los cambios que opera en la sociedad peruana, ampliará los horizontes de nuestra política exterior, empezando por el establecimiento de relaciones con la Unión Soviética y los países de esa órbita —tan ajenos para los peruanos, que ni siquiera les era permitido viajar a ellos— hasta la confrontación abierta con Estados Unidos por temas como el de las nacionalizaciones de sus empresas o la captura de naves pesqueras y, en paralelo, se desarrolla una inédita proyección al tercer mundo. Todo ello se produjo en medio de una crisis muy severa, la primera del orden creado después de la Segunda Guerra Mundial, la del petróleo, y que marcó el inicio de otra confrontación a nivel planetario: Norte contra Sur, la cual desplazó la anterior pugna Este contra Oeste. Y en una suerte de línea que corre acompañando a este escenario, nuevo y desafiante, la constante y renovada vocación del Perú por la integración.

En vísperas del bicentenario de su independencia, se puede echar una mirada atrás y comprobar que el Perú llega a ella liberado de las cargas pesadas con las que inició su recorrido republicano.



# 1

## Sobre identidad e independencia

El complejo y dilatado proceso de la emancipación peruana, que se extendió más allá del 28 de julio de 1821, pues las fuerzas realistas ocuparon buena parte del país hasta la capitulación de Ayacucho, en diciembre de 1824, no impidió que desde un principio entraran en el debate republicano temas de política exterior. No solo aquel sobre la forma de gobierno, republicana o monárquica —que tenía, como se verá, claras connotaciones diplomáticas—, sino además lo concerniente al reconocimiento de esta nueva entidad política y jurídica proclamada República Peruana. Entidad que debía definir su propio perfil territorial ante vecinos con los cuales había compartido un territorio cuya delimitación fue cambiante y no muy transparente, ya que respondió a múltiples consideraciones, tanto las simples administrativas como las eclesiásticas e incluso algunas militares.

En la cuestión de si Perú debía ser monarquía o república concurrían diversos factores, desde la iniciativa de San Martín de enviar una misión diplomática a Europa encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores, Juan García del Río, para buscar un príncipe regente, hasta la posición de las dos potencias que apoyaban la independencia: Estados Unidos y Gran Bretaña, ambas contrapuestas. Mientras que la primera esta-

ba a favor de una democracia republicana, la segunda aspiraba a que el Perú optara por una monarquía. Ello, en términos de los peruanos de entonces, significaba que había liberales detrás del proyecto inspirado en la democracia norteamericana como futuro de nación, en tanto que los conservadores buscaban recrear el orden del pasado que reafirmase un gobierno fuerte, con preeminencia del Ejecutivo y con derechos algo acotados de los ciudadanos. Y, por cierto, empezó a darse la pugna —que duraría décadas— entre el federalismo liberal y el centralismo conservador. No fue extraño a este debate, aunque con menor importancia, el argumento esgrimido por los monárquicos de la necesidad de obtener el reconocimiento de las naciones europeas para la nueva entidad jurídica.

Reconocimiento internacional, por un lado, y perfil territorial, por otro, formaban el nudo primigenio que tocaba resolver a los peruanos. En uno se jugaba el destino económico y comercial del Perú, no por azar que los primeros convenios internacionales tuvieron que ver con el comercio y la libre navegación. En el otro se ponía en jaque la dimensión de su territorio, porque entonces era claro que «los esfuerzos realizados con tan grandes sacrificios en hombres y en medios por O'Higgins y San Martín primero, y por Santander y Bolívar después, no tuvieron por objeto recrear el otrora poderoso Virreinato del Perú» (Bákula, 2002, p. 62).

### 1.1. El reconocimiento internacional

El tema del reconocimiento internacional importa en tanto y cuanto nos referimos a las grandes potencias europeas, las cuales tenían dos intereses claves en el futuro de los países

de América que accedían a la independencia: el económico-comercial y el militar. La Europa reaccionaria salida del Congreso de Viena de 1815, con la arquitectura que le diseñaron el canciller austríaco, Klemens von Metternich, y el primer ministro británico, Lord Castlereagh, no podía sino recelar profundamente de este proceso hecho con violencia y que desafiaba el orden mundial restablecido. Sin embargo, no todos los intereses de la Santa Alianza coincidían, pues era obvio para Gran Bretaña —beneficiaria de la apertura al comercio de los virreinos españoles que le concedió Fernando VII— que, una vez independizados esos territorios, sus ventajas serían mayores. Una hegemonía en los mares para preservar las rutas de su comercio fue la conquista británica en el Congreso de Viena, a diferencia de otras grandes potencias como Austria, Prusia y Rusia, que optaron por repartirse territorios, tratando de volver a las fronteras del Antiguo Régimen; o de la misma Francia que, pese a ser la derrotada y a que su revolución, primero, y Napoleón Bonaparte, después, determinaron la convocatoria de este congreso, logró retener territorios conquistados en la época revolucionaria, sino que impidió que se le impusieran reparaciones económicas por las guerras napoleónicas. Todo ello gracias al talento de Charles Maurice de Talleyrand, quien habiendo sido ministro de Asuntos Extranjeros de Napoleón no tuvo inconveniente en ir a Viena como representante de Luis XVIII, logrando impedir que le impusieran a su país reparaciones económicas por las guerras napoleónicas.

Para la Santa Alianza, los procesos independentistas, como toda revolución, carecían de legitimidad, y lo suyo era propiciar el establecimiento de monarquías que colocaran a los nuevos Estados dentro de su órbita de influencia. Tesis compartida por Gran Bretaña, pese a que tenía un posiciona-

miento mucho mejor en la región que los tres miembros de la alianza. Es posible que en este predicamento considerara no solo su propia forma de gobierno, sino la coalición forjada con España para combatir a Napoleón. Esto último se había de reflejar, con nitidez, en el caso peruano, donde los tiempos y la forma del relacionamiento oficial británico con el país se hacían con modos pausados y discretos.

Si bien nos queda claro, con la perspectiva del tiempo, que la Santa Alianza no estaba en condiciones de intervenir en América —jaqueados como se hallaban esos reinos e imperios por multitud de problemas sociales y políticos internos que derivaron en revoluciones, aunque fracasadas, durante los años veinte del siglo XIX—, no era igual la percepción que se tenía en este lado del Atlántico. Como se verá más adelante, tanto el Congreso Anfictiónico de Panamá como sucesivas iniciativas regionales estaban inspiradas en el temor de que las potencias imperiales del viejo orden establecido pretendieran ahogar el movimiento independentista de América. No faltaron intentos, algunos fallidos, como el de la propia España ante la revolución del Virreinato del Río de la Plata, y otros con finales trágicos, como la invasión francesa en México.

En todo caso, la ausencia de reconocimiento internacional, las amenazas latentes, la poca transparencia de la política internacional de Gran Bretaña —una suerte de aliado de la causa emancipadora— produjeron en el Perú un sentimiento de vulnerabilidad muy fuerte o, si se quiere, con mucho arraigo, lo que terminaría por definir su conducta internacional e inspiraría algunas de sus iniciativas. Así, no resultó extraño que se comprometiera, desde el inicio de su vida republicana, con los esfuerzos por articular posiciones de defensa y establecer mecanismos de solidaridad con los demás países de la región,

también preocupados por su destino y por su integridad como naciones independientes. «Lima fue, durante más de sesenta años, la capital de la solidaridad americana. Si desde ella había lanzado Bolívar la invitación al Congreso de Panamá, en ella tuvieron luego sede los certámenes de la coordinación y de la esperanza» (1938, p. III), nos dice Alberto Ulloa en su magistral prólogo a la recopilación de documentos de los congresos americanos de Lima.

El Congreso de Panamá marca el inicio de una política peruana que va a ser una constante a través del tiempo. Una suerte de apuesta por la solidaridad y la integración. El concepto de solidaridad es típico del siglo XIX; el más rico y también más pragmático concepto de integración es del siglo XX. Sin embargo, tanto en Panamá como en ocasiones y eventos posteriores le tocó al Perú la difícil tarea de conciliar su vocación americanista con las relaciones controversiales, cuando no conflictivas, con sus vecinos, en razón de no lograr concluir acuerdos de fronteras.

No dejó de ser este congreso un cónclave para defenderse de España y de otros Estados considerados enemigos por sus ambiciones imperiales. Por ello se buscó apoyo, y de esta manera Gran Bretaña estuvo representada y Estados Unidos envió emisarios, que llegaron tarde, interesados ambos países en proteger las independencias recién ganadas.

Había mucha ilusión en estos primeros encuentros americanos, pues al esfuerzo de las potencias europeas por recuperar un tiempo definitivamente perdido, que era percibido como una amenaza seria a nuestra independencia, las nuevas naciones americanas contraponen una efectiva solidaridad que les permitía responder, de manera conjunta, a una eventual agresión armada. Pero, además, estos cónclaves buscaron

crear mecanismos idóneos para la solución de controversias entre países miembros, otros para generar acuerdos comerciales de navegación, incluso, los más ambiciosos, para cuestiones de límites.

## 1.2. La república amenazada

Pero la primera amenaza que tuvo el Perú vino del dictador ecuatoriano Juan José Flores, quien aprovechó un exilio bien remunerado al que lo envió el Gobierno de su país para buscar príncipes europeos a quienes entregarles como reino un territorio que comprendía no solo Ecuador, sino el norte del Perú, además de otro que abarcaba el sur del Perú y Bolivia. Se supo entonces que en esta aventura estuvo comprometido el mariscal Andrés de Santa Cruz, quien años antes había organizado la Confederación Perú-Boliviana y ejercido la presidencia en ambos países.

Las andanzas europeas de Flores lo llevaron tanto a España como a Francia, y en ambos países sus propuestas fueron acogidas. Para los plenipotenciarios peruanos, ecuatorianos e incluso venezolanos no pasaron desapercibidos los afanes de Juan José Flores en las cortes europeas, intercambiaron la información que cada cual tenía e hicieron conocer a sus cancillerías de estas gestiones. Al más puro estilo diplomático de ese entonces, se multiplicaron los encuentros y agasajos donde se recogían rumores, se cotejaban fuentes de las noticias, se descartaban bulos y se procesaba la información para actuar. Los representantes peruanos, particularmente, los acreditados en Londres y Quito, reaccionaron con celeridad, encontrando en Lima al canciller José Gregorio Paz Soldán, quien a su empa-

que jurídico unía su visión de estadista dispuesto a reaccionar con prontitud y eficacia. Y así lo hizo, primero anunciando severas sanciones económicas y comerciales contra las naves y mercancías españolas e incluso amenazando extender estas represalias a los súbditos de ese país; y luego convocando a un congreso en Lima, el primero de los denominados congresos americanos, «que pueda fijar de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Sudamérica» (Ulloa, 1938, p. xxvii).

Aunque el peligro se cernía sobre la región sudamericana, Paz Soldán se mantuvo inspirado por el espíritu, llamémoslo panamericanista, del Congreso de Panamá, por lo que no dudó en dirigirse a todos los ministros americanos, tanto de Sudamérica como de Centroamérica, México e incluso los Estados Unidos, invocándolos a unirse «para repeler pretensiones extrañas y azarasas a la causa americana» (Ulloa, 1938, p. xxix). Para decirlo en términos más modernos, nos unimos ante una amenaza que hacía imprescindible la solidaridad<sup>2</sup>.

A pesar de que no llegaron a estar representados todos los países convocados, lo estuvieron Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada. Argentina y Uruguay respaldaron la iniciativa peruana y se comprometieron a una defensa continental. México y Brasil manifestaron apoyos más discretos; este último tenía un monarca, por lo que debía conciliar su compromiso de preservar la independencia del país con los vínculos de todo orden que lo unían a la casa real española, cómplice y beneficiaria de la aventura de Flores. Resultado de este congreso

---

2 El principio rector era que la agresión a uno era agresión a todos, y debía ser rechazada por todos. A modo de digresión ilustrativa, recordaré que, un siglo después, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), instrumento de defensa común entre todas las naciones de América, seguía recurriendo al mismo principio.

fue la firma del Tratado de Confederación, en 1848. Su nombre nos puede parecer un tanto ampuloso, cuando no equívoco, ya que mirado con la perspectiva del tiempo no creaba una confederación de Estados, sino solo un mecanismo de asistencia recíproca entre los firmantes, si bien abierto a la adhesión de otros países para defender la integridad territorial de cada uno de los signatarios. Como señala su artículo 1:

Las altas partes contratantes se unen, ligan y confederan para sostener la soberanía e independencia de todas y cada una de ellas; para mantener la integridad de sus respectivos territorios; para asegurar en ellos su dominio y señorío; y para no consentir que se infieran, impunemente, a ninguna de ellas, ofensas o ultrajes indebidos. (Ulloa, 1938, p. LXI)

Integridad territorial, cuya reciente amenaza había determinado esta convocatoria, y soberanía nacional, o principio de no intervención en los asuntos internos del país, fueron los ejes que articularon la cooperación americana. Un antecedente un tanto remoto y no reconocido de lo que luego serían las organizaciones internacionales de cooperación política, llámense Unión Panamericana, la Liga de las Naciones y las que proliferaron después de la Segunda Guerra Mundial, todos incluyendo los mismos principios en sus cartas fundacionales.

Al destrabar nuestro país este primer nudo, importa destacar que lo hizo haciendo alarde de buena diplomacia, ejecutada bajo la dirección de José Gregorio Paz Soldán, el más eficiente de los cancilleres del siglo XIX, al decir de Juan Miguel Bákula, apoyado por el presidente Ramón Castilla, un viejo combatiente de las luchas por la independencia, quien asumió la obligación de proveer los medios militares para acompasar

las amenazas de retaliación contra España, y contó con la sagacidad y el celo de los representantes peruanos en el exterior, convertidos en eficientes gestores. De esta manera,

[...] la campaña diplomática montada por el gobierno peruano, combinada con su deseo de oponerse a la expedición a través de represalias económicas y acciones militares conjuntas, fue impresionante. A pesar de que la inclusión del gobierno norteamericano en las circulares y negociaciones peruanas tácitamente invocaban la doctrina Monroe, fue la diplomacia peruana, no el gobierno norteamericano, la que efectivamente movilizó a la opinión en Europa y las Américas en contra de la expedición Flores y, por lo tanto, contribuyó a su fracaso. (St. John, 1999, p. 48)

Cabría pensar aquí, razonablemente, que se inició así lo que sería luego el servicio exterior del Perú. La bonanza económica del guano, la estabilidad del gobierno de Castilla y la dirección de Paz Soldán permitieron sentar las bases para una institucionalidad que fue decantándose con el paso del tiempo y que ha llegado hasta nuestros días, salvo por dos hiatos perpetrados ambos en dictadura, el primero con Manuel A. Odría y el segundo con Alberto Fujimori.

El Perú tenía, además, un empeño que desarrollaba en paralelo, una suerte de otra cara de la moneda del intervencionismo y que juzgaba, acertadamente, indispensable para asegurar su independencia: el reconocimiento internacional, en particular, de las potencias europeas. Estaba en búsqueda de una real inserción o integración al mundo con la suscripción de acuerdos de comercio y navegación para liberalizar el flujo de mercancías, la obtención de financiamiento a la naciente y ya endeudada república y el fortalecimiento de los vínculos

políticos de todo orden que atañen a las relaciones entre entidades soberanas.

Interesaba al Perú, y mucho, el pronto reconocimiento de aquellos países que de una u otra manera habían estado a favor de la emancipación de las colonias españolas. Gran Bretaña, por cierto, y Estados Unidos. El primero de estos países enfrentaba dilemas difíciles de conciliar, tanto en lo que se refiere a su alianza con España, a la que ayudó para derrotar la invasión napoleónica, que determinará la ola independentista de América, como en lo concerniente a reconocer realidades políticas surgidas de actos no legítimos según el derecho internacional de la época, pero que ofrecían posibilidades enormes para el comercio de una nación concebida, sustancialmente, como potencia marítima y comercial. Como dicen Bonilla y Spalding: «La independencia de Hispanoamérica y la del Perú fueron consecuencia de cambios profundos que alteraron el equilibrio de fuerzas establecidas entre las potencias europeas y que condujeron la hegemonía absoluta de Gran Bretaña» (2015 p. 42).

Y fueron sus intereses los que definieron gradaciones y matices en el reconocimiento británico, que aceptó acuerdos y hasta envió agentes comerciales, aunque el reconocimiento diplomático tardaría en llegar. Como que hubo dos momentos, una suerte de reconocimiento *de facto*, que años después dio paso a un reconocimiento *de jure*, que vendría recién en 1831. No fue el caso de Estados Unidos, que muy pronto reconoció a la república y envió un encargado de negocios, en coherencia con el mensaje del presidente James Monroe.

La Santa Sede también fue renuente a un reconocimiento pleno desde un principio. Hubo que esperar hasta 1853 para encontrar un reconocimiento formal en la Bula de Pío IX, por

la cual se nombró al obispo de Trujillo. Gracias a las gestiones del primer enviado peruano, el obispo y destacado ideólogo conservador Bartolomé Herrera, que un año antes había sido acreditado ante la Santa Sede, esta dejó de usar el término de América Meridional y llamó a nuestro país República Peruana (Ruda, 1995, p. 305).

Más dilatado en el reconocimiento y complejo en la relación bilateral fue el caso de España, que tardó más de cincuenta años en hacerlo formalmente, y gran parte de ese período estuvo signado por la conflictividad, ya sea por reclamos pecuniarios como por sus intenciones intervencionistas en el Perú y en otras naciones de América. El Combate del 2 de Mayo de 1866 liquidó toda pretensión española de reconquista o de uso de la fuerza para hacer efectivas sus demandas, pero no fue seguido por un reconocimiento diplomático en toda regla.

### *1.2.1. Una nueva amenaza y un nuevo congreso americano*

Desde 1863 transitaba por las costas del Pacífico Sur una expedición científica española en naves de su escuadra. Más allá del objetivo explícito del viaje, era posible presumir un propósito escondido: dar un mensaje disuasorio ante el constante deterioro de las relaciones entre España y Perú. En nada ajenos a este deterioro fueron los pronunciamientos peruanos contra las intervenciones españolas en Santo Domingo y México. Con la exitosa experiencia del Congreso Americano de 1847, el Gobierno peruano decidió volver a convocar un congreso que reafirmara el compromiso de las naciones americanas de ayudarse mutuamente cuando estuvieran en peligro su integridad y su soberanía. Aunque los hechos posteriores corroboraron la percepción peruana de que el desplazamiento de la flota

española tenía propósitos agresivos, cuando nuestro canciller circuló la invitación no había aparecido aún en escena el supuesto «comisario real», quien por usar ese título, para enviados a territorios coloniales, no fue aceptado por el Gobierno, al que estaba instruido de plantear una lista de reclamos, algunos expresión de una exquisita y nimia sensibilidad nacional resentida y otros relativos a intereses o derechos de súbditos españoles. Con este predicamento, la flota española había ocupado las islas Chincha argumentando que la independencia peruana no había sido reconocida por España y, por tanto, la Corona podía reivindicar la propiedad de estas islas y, eventualmente, de otras. Eran los años de la prosperidad del guano, y el objetivo era apropiarse de este recurso.

El intercambio de correspondencia entre los ministros del Perú con sus colegas de los demás países a los que se invitó cubrió un lapso en el que se produjo la agresión española, lo que convirtió el congreso en un tema de prioridad y urgencia. Nuevamente, la Cancillería peruana intervenía con claridad en los objetivos y con capacidad para actuar eficazmente. No era ya Paz Soldán el canciller sino Juan Antonio Ribeyro; como su antecesor, firme en sus posiciones y con visión de estadista.

En esa correspondencia llama la atención el afán de contar con un mayor número de naciones concurrentes. Se gestiona, por diferentes vías, la presencia de países importantes que no estuvieron en Lima en 1847, como Argentina, Brasil y Estados Unidos. Pero esa correspondencia sirve, asimismo, como una suerte de minuta de lo que en el derecho internacional se denomina *travaux préparatoires*, donde es posible advertir cómo se van definiendo las grandes líneas de los acuerdos que se pretendía alcanzar, que no diferían mucho de los propósitos enunciados en Panamá y en Lima: solidaridad conti-

mental ante la amenaza de las potencias europeas, defensa de su sistema político, solución pacífica de los contenciosos territoriales entre los países miembros. También en esa correspondencia se aprecia claramente que flotaba en el ambiente «cierta idea» de integración, una suerte de protointegración que germinaría, con enormes limitaciones, un siglo después. Y se puede afirmar que es en estos congresos de Lima donde podemos encontrar las ideas primigenias sobre el *deber ser* de la integración latinoamericana, más que en los discursos de los libertadores que acompañaron el proceso emancipador. En todo caso, para el Perú, fue muy obvio siempre que su vida independiente estaba ligada a la de toda América. Su fortaleza provenía de la capacidad para articular una defensa con sus pares y su vulnerabilidad lo exponía más cuando no había un marco regional donde concurriese la voluntad de todos de perseverar en libertad.

Sin embargo, hay que señalar que en los congresos americanos de Lima fue nuestro país el más ardoroso defensor de que los acuerdos finalmente aprobados —el Tratado de Confederación y el Tratado Continental— no excedieran lo que se consideran, en la actualidad, instrumentos de cooperación internacional. Las ambiciones de una integración política profunda que algunas de las partes deseaban, incorporando criterios que significaban ceder competencias soberanas —esto es, asumir rasgos supranacionales—, no fueron aprobadas; la oposición mayor del Perú fue a otorgar a los órganos creados por esos congresos la facultad de arbitrar o intervenir de oficio en la solución de los problemas de límites terrestres entre las partes signatarias de los acuerdos. He aquí la tensión que tuvo la diplomacia peruana en el siglo XIX: por un lado, comprometerse seriamente en desarrollar una efectiva solida-

ridad continental; y, por otro, convivir en un contexto vecinal no exento de conflictos por la problemática limítrofe que le planteaba retos.

La década de 1860 ofreció a la diplomacia peruana una oportunidad única para conseguir una mejor posición regional y un liderazgo continental más amplio. Los gobiernos de Castilla articularon por primera vez una política exterior coherente y amplia, fundada en los principios de solidaridad continental, la no intervención y la integridad. (St. John, 1999, p. 63)

Creo importante volver sobre el tema de la percepción de vulnerabilidad del país, a la que me he referido anteriormente, pues el buen resultado obtenido en los congresos de Lima de solidaridad frente a las agresiones intervencionistas de las potencias europeas puede que haya amenguado su exposición y el sentimiento de peligro que amenazaba su independencia, pero la no definición del espacio territorial era también una eventual fuente de conflicto bélico y hacía vulnerable al país, como lo fue más de una vez en los primeros años. Tuvo claro el Perú que si bien podía y debía recurrir al concurso de los países de la región —ya sea mediante respaldo a su posición, esperanza mayor o como mediadores, figura que estuvo presente muchas veces en la búsqueda de soluciones—, no debía permitir que *ex officio* pudiese un mecanismo regional arbitrar estos temas. El arbitraje solo podía ser de mutuo acuerdo, lo que implicaba también acordar los términos del mismo.

Si es necesario ser más preciso, habría que identificar a la Cancillería peruana como la institución que asumió conscientemente la convicción de nuestra fragilidad como nación. Y esa convicción no solo tenía que ver con nuestra lucha por la in-

dependencia, en un mundo donde el derecho internacional estaba monopolizado por las grandes potencias europeas —que habían logrado restaurar el orden antiguo y aliarse para evitar revoluciones dentro o fuera de su continente—. También con la dificultosa relación con nuestros vecinos y la consciencia de ser una nación con identidad débil y fracturada, con un Estado poco estructurado y de escasos recursos a merced de encarnizadas luchas entre facciones militares que no hacían otra cosa que debilitarlo aún más.

La consciencia de vulnerabilidad del país no ha de desaparecer con la victoria peruana del 2 de mayo de 1866, en el combate del Callao, con la que habría podido asumirse que se despejaban para siempre las amenazas europeas, aunque España tardara un poco más de trece años para hacer el reconocimiento formal. Seguirá el Perú viéndose a sí mismo vulnerable, porque no había logrado definir o acordar sus límites con los cuatro países con los que tenía frontera antes de la guerra; hubo casos que si bien no terminaron en conflicto armado tampoco lograron resultados, pues fueron objetados los medios y arbitrios del derecho internacional a los que las partes habían recurrido.

Esa percepción de su vulnerabilidad la exacerbó la guerra del Pacífico, pero se mantuvo mucho tiempo después, ya que en el camino a la definición del patrimonio territorial del se estuvo al borde de la guerra con Bolivia, Colombia y Ecuador, además de unas pequeñas guerras vecinales. Incluso luego de haberse firmado el último tratado de límites territoriales con Ecuador en 1942, hubo dos enfrentamientos bélicos en 1981 y 1995.



# 2

## La definición del territorio

*De nuestra constitución como Estado independiente han derivado las cuestiones de límites que han consumido el esfuerzo [...] de sucesivas generaciones.*

ALBERTO ULLOA (1977)

Como señalé al inicio, la delimitación territorial del Perú ha sido un proceso complejo en su manejo y extendido en el tiempo. Ha marcado la diplomacia peruana por más de cien años, en los que le ha tocado defender nuestros derechos a partir de una impresionante base documental que debió investigar y organizar para su debida presentación en los casos de arbitraje, tal como el de Ecuador ante el rey de España o el de Bolivia ante el presidente de la República Argentina. Como quiera, además, que los arbitrajes solían pactarse en puro derecho, la documentación histórica debía ser sustentada por una sólida argumentación jurídica. El resultado de tantos años de prolijas investigaciones y las reflexiones que aportaron grandes figuras como Víctor M. Maúrtua, Víctor Andrés Belaunde, Alberto Ulloa o Raúl Porras Barrenechea conforman una muy impresionante bibliografía especializada, y no me refiero a los alegatos presentados a los árbitros —de por sí ricos repositorios de una *documenta* diplomática—, sino a la obra de Maúrtua

sobre Bolivia y Chile; a los libros de Belaunde: uno sobre Bolivia, otro sobre Ecuador y dos sobre Chile; a la de Ulloa sobre la posición internacional del Perú; y a la de Porras Barrenechea sobre la historia de nuestros límites terrestres.

Precedida en el tiempo, la preocupación peruana por su independencia y reconocimiento internacional, y sin haberse liquidado completamente este tema, se enfrentó el país a otro nudo, de características diferentes, vinculado a nuestro patrimonio y a sus relaciones con esas otras realidades jurídicas con las que se comparte historia, geografía, cultura y religión. «Una lectura diferente de esos tramos de la historia [...] nos lleva a comprobar cómo, hasta la década de los 40', el Estado peruano —al igual que sus vecinos— no tiene una mayor preocupación por las fronteras» (Bákula, 2002, p. 124). De modo similar al caso de los límites marítimos, como se verá más adelante, el esfuerzo se concentrará primero en afirmar una doctrina internacional o una identidad jurídica, para luego tratar de definir los límites vecinales. En cuanto al territorio, ello se explica porque existían dos criterios que fueron asumidos por los países americanos para establecer sus fronteras: el de *uti possidetis juris*, de 1810, fecha de inicio de las luchas independentistas en América Latina, y el de la libre determinación de los pueblos. El primero, una adaptación del derecho romano; el segundo, un aporte latinoamericano al derecho internacional, tal como fueron los principios de libre determinación de los pueblos y el de no intervención. Al amparo del segundo, Guayaquil optó por incorporarse a la Gran Colombia, Jaén al Perú y Charcas eligió independizarse para convertirse en Bolivia.

Si bien estos dos principios eran claves para determinar la delimitación precisa de los espacios, su puesta en práctica ofrecía inmensas dificultades heredadas de las demarcaciones

coloniales, que ora respondían a criterios eclesiásticos, ora a criterios administrativos o militares. Los primeros tratados de límites que Perú firmó con sus vecinos, dos con Colombia y sendos con Bolivia, Ecuador y Brasil, recogen los principios enunciados, pero no puntualizan linderos. «En verdad ninguno de ellos, propiamente hablando, estuvo destinado a establecer la delimitación entre territorios bien definidos; y la negociación se orientó a concordar criterios acerca de la manera de precisar el respectivo espacio nacional» (Bákula, 2002, p. 120).

De alguna manera, se cumplía la descripción clásica sobre la sucesión estatal: la pérdida de territorio por un Estado y su adquisición por otro, con toda clase de consecuencias que de ello se derivan; la primera de ellas, la necesidad de establecer el perímetro territorial que pasa de un dominio a otro. Pero no es lo único que concierne a la sucesión: un proceso colonial de tan larga duración va a generar un repositorio jurídico que tendrá, obviamente, un impacto inicial en el trazado de linderos y también en compromisos internacionales de diversa índole. Dos diplomáticos latinoamericanos muy destacados, uno brasileño, Rubens Ricupero (2017), y el otro peruano, Carlos García Bedoya (1981), han coincidido en este enfoque para explicar la continuidad del Estado en un territorio determinado, con regímenes muy diferentes, incluso contrapuestos. Largos procesos coloniales donde hay actuaciones administrativas de todo tipo y dimensión que heredará el nuevo ente jurídico con todas las consecuencias y responsabilidades inherentes.

Pero aun teniendo claro los principios que debían regir la constitución inicial de las naciones, no siempre era fácil lograr acuerdos. En primer lugar, habrá que señalar la falta de conocimiento geográfico preciso; en segundo término, las confusiones creadas por cuanto, en el proceso colonial, territorios que

habían pertenecido por años a un virreinato o a una audiencia pasaron, más de una vez, de un dominio a otro; en tercer lugar, no hay que olvidar las aspiraciones territoriales de los caudillos con sus respectivos discursos nacionalistas de supuestas verdades que se instalarán con facilidad en la agenda política para uso y usufructo de distintas fuerzas, pero que terminarían por encorsetar a aquellos llamados a negociar acuerdos para lograr la paz en posiciones que no les permitían mayor margen de maniobra, en todo caso insuficiente. Por ello no es de extrañar que se hayan multiplicado los conflictos de fronteras, ni tampoco que hayan durado tanto.

La llamo etapa jurídica, pues los arbitrajes que entonces se pactaron fueron en derecho, aunque no excluían la posibilidad de que las partes pudieran negociar concesiones mutuas, a partir del derecho reconocido. En el caso del Perú, esos dos momentos coinciden con un antes y un después de la guerra con Chile, como si los tiempos hubieran empezado a apremiar luego de que el Tratado de Ancón estipulara que este país rendiría Tacna y Arica por diez años, al cabo de los cuales un referéndum decidiría el futuro de ambas provincias.

No ayudaba tampoco al propósito de la delimitación la geografía, que por su vastedad y dimensión deslumbraba a los viajeros europeos. Se dice que, al pisar estas tierras, el barón Alexander von Humboldt manifestó que cuando Dios creó al Perú —entonces más vasto en territorio— se olvidó del hombre. Cierta o no la atribución de la frase al científico prusiano, es muy ilustrativa y no creo equivocarme al pensar que, en todo caso, la geografía hostil y la historia colonial se han dado la mano para perfilar un continente que, pese a reiteradas proclamas e intentos de unidad y concordia que repitieron de tiempo en tiempo sus líderes o caudillos, terminaría siendo

una suma de entidades diversas, cada una con proyectos nacionales y con una mirada propia al mundo y a la manera de insertarse en él. En este orden de ideas, el Perú no escapó al desiderátum americano y le cupo ser un actor destacado en este escenario.

### 2.1. Los límites con Bolivia

Al pasar revista a la historia de los límites con Bolivia, podría presumirse que, tratándose de la antigua Audiencia de Charcas, incorporada en 1776 al flamante Virreinato del Río de la Plata, e incluso con el regreso al Virreinato del Perú de la Intendencia de Puno en 1796, sería de toda lógica que se confirmara la aplicación del principio de *uti possidetis*, y que la delimitación fronteriza fuera encargo fácil de ejecutar. No resultó ser así, porque también estaba en la mesa de negociación la aspiración de ese país a tener territorio amazónico en la región del Acre, ambición en la que coincidía con Brasil. Dado que en la cartografía colonial dicha región era considerada *terra incognita*, ambos países pretendían reclamarla como propia. Hay que añadir a estos temas estrictamente limítrofes los escenarios políticos; el primero de los cuales, en orden cronológico, era la suspicacia de los peruanos frente al proyecto de la Federación de los Andes, en el que Bolívar se empeñó luego de desahuciar al Congreso de Panamá, y cuyo eje era la Gran Colombia junto a un Perú con menor peso por el desmembramiento de Bolivia.

El segundo escenario político estaba determinado por las rencillas de caudillos de ambos países, tanto por conflictos de personalidad —el caso de los mariscales Agustín Gama-

rra y Andrés de Santa Cruz— como en torno al proyecto de la Confederación Perú-Boliviana; en particular, entre quienes se alinearon a favor y quienes lo combatieron aliándose con Chile para frustrarlo. De alguna manera, este proyecto de unión entre el Perú y el Alto Perú, o Estados Nor-Peruano y Sur-Peruano, servía mejor a los intereses de nuestro país que la Federación de los Andes de Bolívar, en donde quedaría subordinado al Gobierno que se estableciera en Cundinamarca (García Belaunde, 2000) y compensaría la preeminencia geoestratégica del norte de Sudamérica. José de la Riva-Agüero lo dice muy bien:

La federación ideada por Bolívar era opuesta a las conveniencias del Perú y Bolivia, ya que [...] haciéndolos satélites de Nueva Granada y Venezuela, los sacaba de su órbita natural [...]. Pero la mera reunión de Perú y Bolivia fuera de la tutela colombiana era cosa muy distinta, muy justificada y eminentemente útil, a la sazón, para entre ambos Estados. Prescíndase si se quiere de las tendencias históricas, de la confraternidad indígena, de las tradiciones incaicas, de la prolongada comunidad del régimen español antes de la división artificial de 1776; que por más que todo eso no carezca de valor, no era lo más importante para el caso. Las verdaderas razones que militaban en favor de la Confederación eran de índole internacional y comercial [...]. La constitución del Perú y Bolivia como naciones independientes y separadas [...] era un desgarramiento tal que producía incalculables daños. (1965, tomo IV, p. 526)

La intromisión de Chile en la relación peruano-boliviana, la de Brasil por el tema de los límites en la región amazónica y la conocida apetencia boliviana por el puerto de Arica, peruano

entonces, como salida más directa y menos onerosa al océano Pacífico que el puerto de Mejillones, agravan la percepción de vulnerabilidad que la nascente república ya venía experimentando, pero esta vez desde la vecindad inmediata. Así, entre pequeños conflictos suscitados por acuerdos de paz circunstanciales, proyectos ambiciosos de federación y un buen número de encuentros y firmas de documentos diplomáticos para facilitar las relaciones de todo tipo discurren las relaciones entre ambos países durante buena parte del siglo XIX.

Todo lo anterior, y dentro de los movimientos estratégicos y la geopolítica a la que eran muy propensos los caudillos de la época, conduciría al Tratado Secreto de Alianza Defensiva de 1873, por el cual Perú tuvo que entrar en la guerra que Chile le declaró a Bolivia en 1879. Ejemplo, si lo hay, de una acción diplomática cuyo secretismo dio origen a toda clase de interpretaciones y justificaciones *a posteriori* de acciones tomadas. Para decirlo en palabras de St. John:

El tratado de 1873 fue ampliamente discutido, aunque poco comprendido. A primera vista parecía un acuerdo defensivo de asistencia mutua. Los peruanos tenían la opinión virtualmente unánime de que no existía elemento alguno en el tratado que pudiera alarmar a algún Estado vecino. Académicos chilenos y analistas, por otro lado, tenían la firme opinión de que el lenguaje del tratado no estaba de acuerdo a las acciones de los signatarios, y sugerían, más bien, que se trataba de un instrumento ofensivo dirigido contra Chile. (1999, p. 92)

Entramos a la guerra del Pacífico sin haber delimitado, de manera definitiva, la frontera peruano-boliviana. Solo después de dicho conflicto, y luego de haberse agotado la experiencia

infructuosa de las negociaciones bilaterales, se decidió recurrir al arbitraje y se acordó que el árbitro fuera el presidente de la República Argentina. También en este contexto no faltaron intervenciones a favor del lado boliviano por parte de países como Chile y Ecuador, interesados en debilitar la posición peruana. En el caso chileno, predominaba la voluntad de mantener ilegalmente la ocupación de las provincias de Tacna y Arica, habiéndose superado largamente el plazo fijado para realizar el plebiscito sin que este hubiera sido convocado; y, en el caso del Ecuador, porque esperaba que el Perú abandonara su posición en temas de la delimitación de la Amazonía, para replicar en su país una solución que se alejara del principio de *uti possidetis*, alegando la cartografía defectuosa y el escaso conocimiento que tenía el Perú sobre esta región desde la época colonial.

En sus memorias, Víctor Andrés Belaunde (1967), entonces un joven secretario diplomático, relata con lujo de detalles el esfuerzo que significó el proceso arbitral, desde el estudio de la abundante documentación hasta el cuidado de edición de los volúmenes del alegato, sobre todo para quienes viajaron a Madrid: su jefe Víctor M. Maúrtua y él mismo. Un esfuerzo muy riguroso de carácter histórico y jurídico para sustentar la posición peruana ante el árbitro, cuyo fallo fue muy mal recibido en Bolivia, donde la población salió a las calles para protestar violentamente y atacar las misiones diplomáticas del Perú y de Argentina, pero que se encauzaría hacia una solución diplomática que resultó exitosa. Rechazado el laudo en Bolivia e insatisfecho el Perú con la línea demarcatoria establecida, ambos Gobiernos decidieron hacer canje de territorios, en el que las desiguales dimensiones asignadas fueron asumidas por ambas partes, por cuanto «La diferencia cuantitativa en con-

tra nuestra estaba compensada por el mayor interés del Perú en la zona de la Cordillera y el mayor interés y la efectiva posesión de Bolivia en la zona de la selva» (Belaunde, 1967, p. 372).

## 2.2. Los límites con Brasil

No se puede entender la relación de vecindad con Brasil sin el hecho histórico de la proyección hacia la ocupación de la Amazonía que tuvo ese país desde los tiempos coloniales. La vuelta de Maynas al Perú, por Real Cédula de 1802, que se obtuvo gracias al tesón del ingeniero y militar español Francisco Requena, tenía dos propósitos: facilitar el proceso de evangelización que, a su juicio, se realizaba mejor desde el obispado de Trujillo que desde el de Quito, y defender el territorio de la penetración portuguesa, temiendo no solo que se expandiera a la zona nororiental del virreinato, sino que, dados los porosos límites del Tratado de San Ildefonso de 1777 entre España y Portugal, que sustituyó al Tratado de Tordesillas, esa expansión podría incluso llegar al sur y comprometer las ricas minas de Potosí. Es que a partir del tratado de 1777 y de negociaciones posteriores «quedaron protocolizadas convergencias y divergencias entre españoles y portugueses, que fueron heredadas, sin beneficio de inventario, por las repúblicas de procedencia española y por el imperio brasileño» (Bákula, 2002, p. 635).

La preocupación, diríase que obsesiva, de Requena por la penetración brasileña persistirá en la etapa republicana; y aunque nunca se produjo conflicto armado alguno, a diferencia de lo ocurrido con Bolivia, Colombia o Ecuador, sí hubo un intenso debate sobre los títulos posesorios de ambos países, con participación, desde una tercería, de Bolivia, con la que

nuestro país no había firmado aún un acuerdo de límites, y esta sí con el Brasil, al que cedió territorios que disputaba con el Perú. Debate aparentemente jurídico, pero sin duda con una implicación inmensa en la realidad diplomática y política. Acordado como estaba el principio de *uti possidetis* para proceder a establecer los límites de las nuevas naciones, en el caso peruano-brasileño más bien se trataba de determinar la fecha, referirse al Tratado de San Ildefonso de 1777, como pretendía el Perú, que era un *uti possidetis de jure*, u optar por un *uti possidetis de facto*, como buscaba el Brasil, esto es, privilegiando la posesión efectiva, pero desde 1821, es decir, a partir de la independencia peruana. En la defensa del criterio por aplicar, cada parte reclamaba espacios nacionales, y la prevalencia de una sobre otra tenía un resultado de suma cero.

En el afán de cerrar un acuerdo limítrofe con Brasil pesaba enormemente el tema del plebiscito sobre Tacna y Arica. Primero porque, como publicó el Gobierno en su momento, agentes del servicio secreto peruano habían descubierto que el Gobierno chileno estimulaba la rebelión en Bolivia contra el laudo del presidente argentino, e incluso pasó armas para la movilización de tropas de ese país a la frontera peruana; en segundo lugar, porque un acuerdo con Brasil facilitaría, como ocurrió, un acuerdo con Bolivia que no lo tendría ya como valedor frente al Perú; y tercero, la convicción, en la diplomacia y en la clase política peruanas, de que ganábamos el respeto de los demás países de América Latina y una simpatía por parte del país más importante de la región. A tal punto era la consideración que se tenía al Brasil que, pese a estar en el mismo predicamento que Chile de estimular la conflictividad con Bolivia, no fue denunciado por autoridad alguna.

No fue un gran acuerdo el que Perú firmó, pero considerando los actos propios precedentes —es decir, las convenciones suscritas para asegurar la libertad de navegación y de comercio en el Amazonas, que prefiguraban la aceptación del principio de *uti possidetis de facto*—; dadas, asimismo, las circunstancias de que nuestro país tenía tres frentes abiertos y no exclusivamente diplomáticos que era necesario desarticular. Sin olvidar las dimensiones del vecino oriental, los diplomáticos y políticos de esa época consideraron que fue el mejor acuerdo al que podíamos aspirar. En una visión de conjunto, hay que resaltar que pasaron al dominio del Perú territorios que disputaba el Brasil, donde vivía una mayoría de peruanos y en donde hubo choques entre colonos, lo que determinó que se les otorgara la condición de «territorios neutrales» en un acuerdo de 1904.

Aunque Víctor Andrés Belaunde, quien estuvo en todo el proceso negociador con Brasil, no esconde en sus memorias su desencanto por los resultados obtenidos, Alberto Ulloa tiene una mirada más benévola, quizá porque la realiza varias décadas después de la firma del mencionado acuerdo y quizá porque al no haber participado directamente su decepción es menor. Lo explica muy bien:

El tratado de 1909 fue duramente combatido [...] representaba objetivamente una inmensa modificación respecto del trazo administrativo y escolar, que oficialmente se había dado siempre en el Perú para nuestra frontera del Este. Este trazo había sido hecho conforme a las líneas nunca realizadas del Tratado de San Ildefonso; no había tenido en cuenta la posesión real; hasta por su forma gráfica era impresionante y comprendía una zona inmensa. No era, por tanto, de admirarse que sirviera de referen-

cia mental al concepto de una gran mutilación territorial. Todo lo ocurrido después del Tratado de San Ildefonso [como] el *uti possidetis* de 1821; el reconocimiento por el Perú, en 1841, 1851 y 1858 del *uti possidetis de facto* [...] la expansión brasileña apoyada no sólo en una mayor fuerza expansiva sino en el dominio de la parte baja de los ríos; [y] la necesidad de asegurar para siempre un régimen de libertad en el tráfico y en el comercio amazónico; nada de esto era justamente apreciado frente al argumento efectista derivado de un mapa, cierto como expresión de las pretensiones peruanas y de la apreciación por el Perú de sus títulos jurídicos documentales, pero falso como expresión de una realidad viva, histórica y, en cierto modo, jurídica. (Ulloa, 1977, pp. 238-239)

### 2.3. Los límites con Colombia

La historia del Tratado Salomón-Lozano de 1922 que fija los límites con Colombia es uno de los más grandes enigmas en la política peruana. Y digo política, pues en realidad en este tratado se marginó de la negociación a los funcionarios de Cancillería expertos en temas limítrofes, como el asesor jurídico Solón Polo, quien ya había sido ministro de Relaciones Exteriores en tres oportunidades; o Raúl Porrás Barrenechea, jefe del Archivo de Límites, que en aquella época era la principal oficina de la Cancillería. Ambos destacados diplomáticos que estaban más que calificados para conducir y asesorar una negociación de esa importancia. El misterio que rodeó a este tratado dio pábulo a toda clase de especulaciones que se repiten hasta la actualidad; la más común, pero nunca probada, es que el presi-

dente Augusto B. Leguía cedió a la presión de Estados Unidos que deseaba compensar a Colombia por la pérdida de Panamá.

Por extraño que parezca, en la mayor parte del siglo XIX, el tema limítrofe no tuvo una importante gravitación en las relaciones bilaterales. Hubo sí el conflicto peruano-grancolombiano de 1828-1829, el cual tuvo que ver con las pretensiones colombianas sobre Jaén y Maynas, junto a las del Perú de recuperar Guayaquil, así como con el cobro de deudas de la lucha emancipadora reclamadas a nuestro país, pero no aparece propiamente el tema limítrofe hasta finales de ese siglo. No estaba exenta de la confrontación la irritación de la clase política peruana por el costo del mantenimiento de las tropas grancolombianas en el Perú, que le había tocado sufragar durante la presidencia vitalicia, ni tampoco la preocupación por lo que se percibía como un proyecto bolivariano de someter al Perú al designio colombiano ya anunciado con la Federación de los Andes.

Fue así como desde «1829 hasta 1894 la cuestión de límites Perú-colombiana tiene virtualmente un paréntesis de 65 años» (Ulloa, 1977, p. 171). En ese año, «aparece Colombia solicitando ser parte [del debate entre Perú y Ecuador y] sosteniendo la tesis de que la solución de la cuestión territorial debería hacerse siempre a base del *uti possidetis* colonial, pero complementándolo con un criterio de equidad que considerara los intereses de los litigantes» (Ulloa, 1977, p. 168). Como quiera que este planteamiento fue admitido en su momento por el Perú, se acordó, vía una convención, que la delimitación de los tres países fuera sometida al rey de España. No ratificada esa convención por Ecuador, se sucedieron varios intentos fallidos de llevar a arbitraje la delimitación fronteriza entre Perú y Colombia hasta el famoso incidente de La Pedrera de 1911, donde

el entonces comandante Óscar R. Benavides desalojó a una guarnición colombiana. Después de ello, no había condiciones para buscar transacciones.

Será con la vuelta de Leguía al poder, en 1919, que el tema limítrofe se puso en agenda, ya no para someterlo a arbitraje, sino para encarar unas negociaciones bilaterales. Leguía, quien después de derrotar a los civilistas y a poco de asumir la presidencia dio un golpe de Estado contra José Pardo, que le permitió convocar a elecciones parlamentarias y tener mayoría en el Congreso, estaba decidido a concluir los acuerdos limítrofes con Ecuador y Colombia, y había proclamado que recuperaría Tacna, Arica y Tarapacá. Ya durante su anterior gobierno (1908-1912) logró concretar acuerdos con Brasil y Bolivia, ofreciendo para este nuevo mandato terminar con los problemas limítrofes del Perú. En consecuencia, a partir del año 1921 se entablan negociaciones secretas entre Leguía y Fabio Lozano, ministro plenipotenciario de Colombia, en Lima. Aunque también hubo reuniones secretas entre nuestro canciller Alberto Salomón y el enviado colombiano Lozano, parece ser verdad que su incidencia fue mínima y si alguna vez, como se afirma, el canciller quiso objetarle algún criterio a Leguía, este no pareció escucharlo. Era una negociación buscada por el Perú que sabía, de tiempo atrás, que Colombia aspiraba a ser ribereño del Amazonas, situación que compartían, en exclusividad, Perú y Brasil.

Se conocía también que la Cancillería peruana había trazado una línea roja a esa pretensión y se esforzaba por mantener la frontera con Colombia en el río Putumayo hasta el Brasil. Finalmente, el acuerdo fue firmado el año 1922, mediante el cual se consagró la incorporación de Colombia como nuevo condómino del Amazonas; para ello, el Perú cedió un corredor,

llamado Trapecio Amazónico, donde se encontraba la población peruana de Leticia y donde caucheros peruanos tenían grandes extensiones en explotación. A cambio, nuestro país recibió un territorio que Ecuador había cedido a Colombia años antes: el triángulo de Sucumbios. Así, la geopolítica subregional se alteró, y la alianza colombo-ecuatoriano que se había ejercitado sobre el Perú desapareció, con lo que había razones para la tranquilidad, y el Ecuador se alejó más de sus objetivos. El tratado tampoco fue bien recibido en el Brasil, que había desarrollado un entendimiento ejemplar con el Perú en materia de navegación por el Amazonas, por lo que le exigió a Colombia garantías ahora que compartiría una frontera de la que antes no era parte.

El secretismo, las cláusulas de cesión sobre territorios que por derecho y posesión efectiva le pertenecían al Perú, una negociación sin participación de expertos y haber dejado totalmente de lado una posición histórica, resultaron incomprensibles. Y quedó claro, entonces como ahora, que ello fue posible por vivirse en medio de una dictadura, con un presidente que había acumulado todos los poderes, sin respeto a las instituciones y con un afán de finiquitar acuerdos no necesariamente bien logrados para que lo proyectaran como un líder continental. No es gratuito que sus áulicos lo llamaran el Titán del Pacífico. No ha faltado quienes han querido ver en la conducta de Leguía un gesto hacia los Estados Unidos, cuyo presidente debía fallar en el laudo sometido por Perú y Chile sobre la viabilidad del plebiscito en Tacna y Arica. Si esta hubiera sido una razón, habrá que decir que el gesto fue inútil, ya que por esos días se hizo público «el inocuo laudo Coolidge», como lo llamó Belaunde, que disponía la realización del plebiscito, cosa que

poco tiempo después se demostró imposible de llevar a cabo, como lo había sostenido el Perú.

Ya hemos visto que, respecto a la conclusión del tratado con Bolivia, las miradas de Belaunde y Ulloa difieren, mientras que en el caso colombiano las visiones son compartidas y las expresiones de condena de ambos son particularmente duras. Belaunde, en la edición original de *La realidad nacional* (1931), aparecida a poco de caer Leguía, dedica el último capítulo a la gestión del llamado oncenio leguista, donde enjuicia muy severamente el acuerdo con Colombia. No menos estricto se mostró Ulloa en su *Posición internacional del Perú* (1977).

Las manifestaciones de rechazo al tratado obligaron a Leguía a dilatar su envío al Congreso para su ratificación. Lo hizo dos años después, presionado por Colombia y, sobre todo, por Estados Unidos, pero el Congreso no lo ratificó sino hasta finales de 1927. Cuando empezó a ejecutarse, se suscitaron reacciones contrarias, algunas de ellas violentas. Un grupo de peruanos tomó Leticia (Loreto) con el apoyo de las autoridades civiles y militares; y, pese a la mediación de Brasil y Estados Unidos, así como a la intervención de la Liga de las Naciones, ambos países se encontraron en pie de guerra. El asesinato del presidente Luis M. Sánchez Cerro, mientras pasaba revista a las tropas en el Hipódromo de Santa Beatriz, convirtió al general Óscar R. Benavides en presidente de la República. Un audaz viaje al Perú del futuro presidente de Colombia, Alfonso López Pumarejo, con quien Benavides tenía relación de amistad, facilitó un acuerdo en cumplimiento de una decisión tomada por la Liga de las Naciones —ante la que se había llevado el caso— para que una comisión negociadora se reuniera en Río de Janeiro y encontrara la forma de superar el conflicto. Era obvio que ambos presidentes no deseaban iniciar sus respec-

tivos gobiernos con una guerra fronteriza, pero ese encargo resultaba ser, sin duda, una tarea ímproba, ya que el Perú quería dar marcha atrás en la cesión del territorio donde se ubicaba Leticia acordada en 1922; y Colombia, que había obtenido el triunfo rotundo de llegar al Amazonas, además de haberlo logrado por la vía diplomática, no estaba en condiciones ni en ánimo de ir al encuentro de las preocupaciones peruanas.

Importante fue la delegación que envió el Perú a esa reunión en Río de Janeiro, presidida por el canciller del Brasil. El jefe de la delegación era Víctor M. Maúrtua y lo acompañaban Víctor Andrés Belaunde, el escritor Ventura García Calderón, Alberto Ulloa Sotomayor y Raúl Porras Barrenechea. Todas estas grandes figuras de la diplomacia peruana no tuvieron participación alguna en la elaboración del tratado, pero les tocó agotar todos los recursos, que no excluía la opción de un canje de territorios, buscando revertir un acuerdo que cumplía con las formalidades jurídicas exigidas para entrar en vigencia. Al final, un nuevo tratado, el de Río de Janeiro de 1934, vino a concluir la definición de la frontera peruano-colombiana, sin alterar la cesión ya otorgada de Leticia, pero dejando abierta la posibilidad de una eventual modificación de la línea fronteriza por común acuerdo de las partes o por decisión de la justicia internacional. Lo más novedoso de ese tratado es el Acta Adicional, destinada a garantizar las libertades de comercio, navegación y tránsito en favor de los peruanos, pero en la que se añaden artículos destinados a la protección de las poblaciones indígenas de la zona y de sus culturas, así como a la defensa del medio ambiente. Ciertamente que esta preocupación y compromiso son absolutamente naturales en la actualidad, al punto que son incorporados tanto en instrumentos multilaterales como en los bilaterales, aunque estos no estaban com-

prendidos en el mundo ni en el derecho internacional de esa época.

En las arduas negociaciones de Río de Janeiro, el Perú no obtuvo otra cosa que la esperanza de que algún día podría recuperar de forma pacífica el Trapecio amazónico de Leticia. Y eso puede parecer insatisfactorio, y lo fue, pero no era posible lograr que Colombia flexibilizara su posición. Después de todo, había sido una aspiración centenaria que se había hecho realidad más por errores cometidos por el negociador peruano —en este caso, Leguía, quien comparte responsabilidad con su canciller— que por méritos propios. No iba a devolver tan preciado trofeo.

De todos los acuerdos de límites vigentes firmados por el Perú, los que le precedieron y los posteriores, este el único que ha terminado siendo incomprensible, tanto en cuanto se conoció, como lo testimonian las reacciones habidas y los análisis desde una perspectiva histórica.

#### 2.4. Los límites con el Ecuador: una muy larga y accidentada historia

Lo primero que se pregunta quien estudia las relaciones entre Ecuador y Perú es por qué dos países tan similares, con una geografía tan parecida, con poblaciones igualmente semejantes, con una historia prerepublicana que se confunde de manera que a veces es difícil distinguir una de otra realidad, lograron que la tarea de definición de los límites que los separaría resultó ser una larga y muy demandante trayectoria que exigió a los dos países esfuerzo diplomático, confrontación militar y que costó no pocas vidas a ambas partes. Caben

muchas interpretaciones para explicar este proceso histórico, desde aquella que proclamaría la dificultad de asumir al otro como el espejo que nos refleja de manera idéntica, para bien o para mal, o una explicación más poética, si se quiere, que encontraría en la dificultad de construir fronteras a unas fuerzas que se resisten a separar aquello que venía unido. También nos puede recordar aquellas interminables y dolorosas disputas entre dos hermanos por una herencia a la que aspiran ambos, apelando ya sea a un testamento, en este caso, la Real Cédula de 1802, o a unos codicilos que, en este contexto, serían el principio de *uti possidetis* y el de libre determinación.

Porque desde 1830, cuando nace la República del Ecuador, y durante casi 170 años, se sucedieron tratados internacionales en 1829 —con la Gran Colombia aún—, 1832, 1860, 1887, 1890 y 1924, que parecían abrir puertas a la solución del diferendo, sin que lograran hacerlo. Además, se frustró el arbitraje del rey de España y no prosperaron las mediaciones de países amigos; hubo, en cambio, escaramuzas militares y guerras, hasta cuatro en el siglo xx; además de un tratado de límites definitivo, como el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, que pareció liquidar la controversia, pero fue declarado nulo por Ecuador en 1960, por lo que no previno la guerra de 1981 ni la de 1995. Recién con la firma del Acta de Brasilia en 1998 se puede afirmar que las fronteras terrestres entre Ecuador y Perú han quedado firmemente establecidas. Por cierto, como ocurre en procesos tan largos y de variada naturaleza, se dieron oportunidades perdidas. Algunos tratados que pudieron cerrar las fronteras no lo hicieron, como el de 1860, por el que Ecuador reconoció los títulos del Perú, o el del mecanismo arbitral solicitado al rey de España, que también pudo haber cancelado

esa etapa debido a su aproximación con criterio de equidad, aunque abortó antes de conocerse el laudo.

Analizando el proceso de la delimitación fronteriza con Ecuador, e igual podría decirse de los procesos con Brasil, Bolivia y Colombia, había otros temas y urgencias en el Perú y sus vecinos, antes que delimitar. Como si la imprecisión de la documentación colonial no afectara al territorio en su conjunto, sino que solo requiriera de un buen ejercicio de demarcación. Y, en cierta forma, esa ha sido la posición que siempre defendió el Perú ante sus vecinos. Al decir que había otras prioridades y urgencias, no dejo de pensar que en el tema marítimo se produjo una aproximación parecida. Como se verá en el capítulo siguiente, preocupados por la depredación del mar peruano por parte de flotas extranjeras, poco nos interesamos en la delimitación de la frontera marítima con nuestros vecinos, tema que recién se abordó una vez aprobada la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982). En el caso de las fronteras terrestres, tuvimos preocupaciones mayores: primero por preservar nuestra recién ganada independencia y, luego, por resolver los temas fiscales, en particular, la inmensa deuda que se debió contraer, entre otras cosas, para pagar los costos de la guerra emancipatoria.

Hay unas ilustrativas palabras de Alberto Ulloa referidas al tratado peruano-ecuatoriano de 1832, el primero entre ambas naciones independientes, que explican bien este proceder que marca buena parte del siglo XIX:

La indeterminación voluntaria del *status quo* de 1832 es notoria. Mientras que el artículo xv del Tratado señala expresamente la época en la que debe realizarse la liquidación de las deudas entre una y otra república y la refiere al acuerdo entre el Ecuador y los

demás Estados de Colombia, el artículo XIV no hace señalamiento alguno de plazo para el arreglo de límites y antes bien afirma de manera rotunda que los límites reales existentes subsistirán mientras se celebra un convenio de arreglo. (1977, p. 63)

No deja de haber cierta lógica en lo anterior. ¿Cómo avanzar en una delimitación vecinal cuando corre peligro la patria que acabamos de alumbrar? ¿Cómo entablar nuevas disputas cuando aún sobreviven muchas que vienen de los conflictos de la emancipación, como la guerra peruano-grancolombiana de 1829? ¿Cómo evitar que los desencuentros erosionen la necesaria cooperación y asistencia mutua frente a los designios de alguna gran potencia? No obstante, ocurrieron algunos conflictos, sin llegar a impedir, por ejemplo, las celebraciones de los congresos americanos de Lima. No dejó de sorprender a más de uno (St. John, 1999) ese vaivén entre la confrontación y la colaboración que caracterizó a la diplomacia peruana durante las primeras décadas de vida republicana. En todo caso, no era el Perú el único país en esa circunstancia. Salvo el Brasil, constituido en imperio al trasladarse la Corona portuguesa a Río de Janeiro, los demás países tuvieron que manejarse entre la defensa de su entidad como nación y la preservación del territorio y, al mismo tiempo, hacer viable el proyecto republicano. En el caso del Ecuador, debió pasar por un doble proceso: independizarse formando parte de la Gran Colombia con las provincias de Quito y Guayaquil y, luego de la disolución grancolombiana, constituirse como nación independiente, incorporando las provincias de Cuenca y Loja. Por ello es que sus títulos territoriales estaban determinados por los que habían correspondido al Virreinato de Nueva Granada, salvo en el caso de Guayaquil, desmembrado del Perú plebiscitaria-

mente; esto es, por el ejercicio del principio de libre determinación, tan válido para un Guayaquil grancolombiano como para el resto de las provincias que decidieron unirse y conformar una nueva república.

Y, bien entendido, si el principio de libre determinación hace reconocible a esa nueva república, el principio de *uti possidetis* debe acompañarlo para fijar el perímetro del territorio en el que se ejercerá la soberanía. El *uti possidetis* es *de jure* cuando hay títulos jurídicos que lo acrediten o será *de facto* porque la posesión también da título; en ambos hay un derecho que reconocer o aceptar. En la larga controversia con el Perú, el Ecuador reclamó siempre las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas; esta última, en algún momento, como se vio anteriormente, había sido desmembrada del Virreinato del Perú, incorporada al de Nueva Granada y regresada al Perú mediante la Real Cédula de 1802. Jaén se incorpora al Perú en ejercicio del principio de la libre determinación de los pueblos y, al igual que Tumbes, manda un representante al Primer Congreso Constituyente de 1823.

Con el paso del tiempo, estuvo claro que la aspiración del Ecuador era, fundamentalmente, tener acceso soberano al Amazonas. Para ello era necesario definir una línea limítrofe que implicaba poseer una ribera del río Marañón. Durante muchos años, los intentos ecuatorianos por llegar a buen puerto en sus deseos encontraron una firme resistencia nuestra. Incluso en las alternativas de arbitraje que se barajaron durante las negociaciones, el Perú solo aceptaba esa alternativa si fuera uno en derecho, convencido como estaba de que sus títulos posesorios eran irreprochables; mientras que Ecuador insistía en que el arbitraje fuera en derecho y equidad. Sin embargo, para 1890, el Perú acuerda un tratado de límites conocido

como el Tratado García-Herrera, dándole a Ecuador el acceso soberano al Amazonas, con el que satisfacía sus pretensiones. Aprobado por el Congreso ecuatoriano, su par peruano le hizo modificaciones que no fueron aceptadas por el país del norte, quedando sin vigencia el instrumento.

Es lícito preguntarse por qué el Perú, después de tantos años, cedió ante Ecuador. La única razón o explicación es la cercanía de la fecha de vencimiento del plazo para la celebración del plebiscito sobre el futuro de las provincias de Tacna y Arica. Terminar el diferendo con Ecuador permitía romper una alianza real entre ambos países, que Perú juzgaba le complicaría la recuperación del territorio perdido en la guerra del Pacífico. No había duda de que, en esos años, hubo una gran cercanía de Chile con nuestros vecinos, dificultando la tarea de hacer prevalecer nuestros títulos. Tanto con Ecuador y, como vimos antes, con Bolivia y Colombia, la presencia de Chile apoyando la posición de estos países fue manifiesta. En verdad, esa práctica de colocarse como tercera parte en un conflicto bilateral lo tuvo que enfrentar el Perú con todos y cada uno de sus vecinos a la hora de negociar los límites. Alianzas mutantes que pretendían debilitar nuestra posición y que nos obligaban a un despliegue de diplomacia renovada, donde era frecuente ir alterando prioridades y, eventualmente, haciendo concesiones menores para preservar el logro de objetivos más importantes. Se hizo más evidente este actuar diplomático después de la guerra con Chile.

Pero no solo en el caso del Tratado García-Herrera estuvo dispuesto el Perú a conceder a Ecuador el acceso al Amazonas. Como se ha dicho, pocos años antes, en 1887, ambos países habían acordado someter su controversia al arbitraje del rey de España. El acuerdo no descartaba unas negociaciones en

paralelo, las que se llevaron a cabo y concluyeron con la firma del tratado de 1890 antes referido. Pero al retirarle el Congreso ecuatoriano su ratificación, el arbitraje siguió su curso, encomendado a Ramón Menéndez Pidal, un muy distinguido historiador y filólogo español, quien visitó ambos países. El arbitraje se pactó en derecho, principio con el que el Perú esperaba se le reconocieran sus títulos, pero dejó gran discrecionalidad al árbitro, quien decidió establecer una línea de delimitación de frontera con cierto criterio de equidad, que permitía al Ecuador poseer una ribera del río Marañón. Enterado anticipadamente de lo que iba a dictaminar el árbitro y encontrando que no colmaba sus aspiraciones, Ecuador anunció su rebeldía. El rey de España decidió abstenerse de pronunciar su laudo. La tensión que se generó ante esta situación motivó la intervención de Argentina, Brasil y Estados Unidos como mediadores, con el fin de evitar un conflicto armado y buscar una vía para restablecer el diálogo entre ambas partes. Así se inicia la intervención *bona fide* de países amigos que luego se convertirán, junto con Chile, en los llamados países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

Si he escogido estos dos casos entre los muchísimos ejemplos de negociaciones, mediaciones y acuerdos de distinto rango que han jalonado las relaciones peruano-ecuatorianas es porque muestran el punto más alto de la eventual cesión que el Perú estuvo dispuesto a hacer y el extremo más distante adonde pudo llegar Ecuador con sus aspiraciones. Ni el tratado de 1890 ni el fallido laudo del rey español podían ser considerados satisfactorios por ninguno de los dos países. Dentro de la lógica inmediata, la que consagra a un vencedor y a un perdedor, se diría que había dos perdedores; dentro de una perspectiva histórica, no dudo que de aceptarse el laudo

hubiéramos tenido a dos pueblos ganadores. Porque se habría ahorrado el dispendio de los escasos recursos en armas; y, más importante aún, se habría evitado muertes inútiles. Pero además porque, como se demostró muchas décadas después, podría haberse emprendido una muy rica cooperación para integrar nuestros pueblos, potenciar nuestras fortalezas y compartir nuestro desarrollo. No debiera de llamar la atención que, pese a los enconos, se fue ampliando una integración real en las poblaciones de las provincias de El Oro y Loja, en la parte ecuatoriana, tanto como en las de Tumbes y Piura, por el lado peruano, al punto tal de que los conflictos armados de 1981 y 1995, a diferencia de la guerra de 1941, tuvieron lugar en la región oriental, de mucho menor densidad poblacional. Incluso cabe mencionar que, durante la guerra de 1981, cuando ambos Gobiernos cerraron la frontera, fueron las poblaciones de Huaquillas (Ecuador) y Tumbes (Perú) las que exigieron su reapertura.

#### *2.4.1. Del Protocolo de Río de Janeiro al Acta de Brasilia*

La guerra peruano-ecuatoriana de 1941 concluye gracias a la intervención de los países mediadores, a los que me he referido en párrafos anteriores, los cuales lograron que ambas partes firmaran un armisticio y que luego —en el contexto de una reunión de cancilleres americanos promovida por Estados Unidos para lograr respaldo de estos países a su respuesta al Japón y a su ingreso en la Segunda Guerra Mundial— los ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Perú suscribieran el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942. Como garantes hasta su plena ejecución figuraban Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos.

Aunque debidamente cumplidos todos los requisitos de los tratados, como la ratificación por los Congresos y el respectivo canje de los instrumentos ratificatorios, y pese a que se consideró un acuerdo definitivo, lo cierto es que tan pronto como en el año de 1952 el presidente ecuatoriano Galo Plaza declaró que era inejecutable por la no existencia de un accidente geográfico importante en la línea demarcatoria señalada por el protocolo. A partir de ese momento, en Ecuador empezó a cuestionarse el tratado. Le quedó al Perú volver a requerir la participación de los garantes, cuyo liderazgo ejerció siempre Brasil, que ya había intervenido desde las primeras desavenencias que tuvo la Comisión Mixta; baste recordar el fallo del perito Braz Dias de Aguiar emitido en 1945 y la participación personal del canciller Oswaldo Aranha en la solución de las desavenencias. Los garantes, que descansaban en las habilidades de la diplomacia brasileña, eran conscientes de que su denominación era un tanto equívoca. Por lo pronto, en Estados Unidos —como lo relata William L. Krieg (1986) en el trabajo que preparó para la administración estadounidense cuando el presidente Carter barajó la posibilidad de ofrecerse para mediar directamente<sup>3</sup>—, la oficina jurídica del Departamento de Estado había descartado que el compromiso con el Protocolo de Río de Janeiro tuviera un efecto vinculante para ellos. Consideraba esa oficina que, si se hubiera constituido una garantía real, habría tenido que ser aprobada por el Congreso estadounidense. Por tanto, para el Departamento de Estado se trataba de un compromiso de mediación. Creo que, para las cancillerías de los demás países garantes, la situación podía ser igual,

---

3 En la vasta literatura sobre el tema, este trabajo destaca por ser muy completo y, al mismo tiempo, muy imparcial y desapasionado.

y en todo caso su comportamiento siempre respondió a lo que se llama «buenos oficios».

La declaratoria hecha por el presidente Plaza prefiguraba una escalada en la oposición al protocolo, como que ocurrió, llegando a su clímax en 1960, cuando el presidente José María Velasco Ibarra lo declaró nulo. La diplomacia peruana reaccionó con presteza, logrando que los países garantes emitieran un rotundo comunicado rechazando la declaratoria del Ecuador, donde se enfatizaba que es principio del derecho internacional que la voluntad de una de las partes no es suficiente para anular un tratado de límites ni derogar las obligaciones contraídas en él. Nos queda de esa gestión un testimonio diplomático muy interesante, pero a la vez extraño por lo infrecuente: la correspondencia entre Manuel Prado, presidente de la República, y Víctor Andrés Belaunde, entonces jefe de la delegación del Perú ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, encargado de gestionar con el canciller del Brasil y con la diplomacia americana el pronunciamiento de los garantes (Belaunde Moreyra y García Belaunde, 2007).

La corta guerra de 1981, en la que tropas peruanas obligaron a las ecuatorianas a retirarse de los puestos que habían tomado en territorio del Perú, sirvió para una actuación limitada de los garantes al restituir el *statu quo ante*. En cambio, la guerra de 1995 no fue corta y produjo bajas sensibles. El Perú logró comprometer a los garantes primero a restablecer la concordia a través de la denominada Declaración de Paz de Itamaraty y, luego, a fomentar negociaciones encaminadas a cerrar, definitivamente, ese capítulo de la historia de ambos países. ¿Cómo así los países garantes apostaron por un proceso negociador de tan grande ambición? Quizá la primera respuesta que se puede ofrecer consiste en un cambio muy importante

del discurso ecuatoriano, que por primera vez abandona la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro a través de una alocución televisiva de su presidente, Sixto Durán-Ballén, en la que reconoce su vigencia. Ello permitía apostar por una solución definitiva al problema. ¿A qué obedece tal cambio? Nos lo dice, con elocuencia, José Ayala Lasso, canciller ecuatoriano que firmó el Acta de Brasilia:

Una de las consecuencias más importantes del conflicto del Cenepa fue haber permitido al Ecuador, por primera vez en su historia republicana, protagonizar una acción exitosa en el campo militar [...] al colocarnos en este plano de vencedores [...] el país puede entrar a negociar en un plano de igualdad con el Perú [...]. Precisamente porque venció en el Cenepa es que el Ecuador pudo abrir los ojos con claridad meridiana a un hecho, que era la vigencia del protocolo. (Citado de Cuvi, 2020, pp. 222-223)

Sobre este tema, citamos también la visión matizada de Fernando de Trazegnies, quien como canciller del Perú firmó la paz y, antes de ser nombrado, dirigía a la delegación peruana en las negociaciones de Brasilia. En su libro testimonial, dice lo siguiente:

Es curioso, pero pienso que la guerra del Alto Cenepa la ganaron las dos partes. Pero quien obtuvo la victoria suprema fue la paz. ¿Por qué digo esto? De un lado, Ecuador sintió que había ganado la guerra porque el emplazamiento de Tiwinza nunca pudo ser tomado por las tropas peruanas: las tropas ecuatorianas no perdieron el lugar frente a las fuerzas armadas peruanas y tampoco se rindieron ante el Perú. Ya con la intervención de los Países Garantes entregaron el lugar a la MOMEPE (Misión de Ob-

servadores Militares Ecuador-Perú), institución ajena a ambas partes y constituida por los Países Garantes [...]. Sin embargo, si las hostilidades se hubieran prolongado, Ecuador habría perdido la guerra aparatosamente [...]. Y eso lo comprendió el presidente Sixto Durán Ballén, motivo por el cual hizo patrióticamente todo lo posible por terminar de inmediato la conflagración militar. (2013, p. 224)

En el marco del Protocolo de Río de Janeiro, el Perú no podía negarse a negociar, aunque al inicio el listado de lo que ambas partes acordaron en llamar «impasses subsistentes» incluía una mención al acceso soberano al Amazonas. El paso dado por Ecuador, abandonando una posición de 35 años, mereció una respuesta positiva del Perú, pues hizo

[...] un ajuste importante cuando [dejó de lado] la posición que mantenía por largo tiempo de que las provisiones del Protocolo de 1945 y del laudo de 1945 eran definitivas, finales y no sujetas a discusión posterior [al] aceptar llevar a cabo discusiones con Ecuador bajo el Protocolo [reconociendo así] que había problemas y que era apropiado negociar con Ecuador y los garantes dentro de los parámetros del tratado. (Scott-Palmer, 1999, p. 32)

El tradicional discurso del Perú acerca de la inexistencia de problema alguno, salvo el de concluir con la delimitación de los 78 kilómetros que aún faltaban, dejó paso a conversar sobre una agenda inimaginable de ser abordada antes. Quizá, como dice el negociador peruano, «Es importante tener muy claro este nuevo sentimiento que había surgido en Ecuador con motivo de Tiwinza, porque está en la base del éxito de las negociaciones de paz que siguieron a la guerra» (Trazegnies,

2013, p. 216). Justo es reconocer que en esta aproximación negociadora no se consideró como opción la demanda ecuatoriana para un acceso soberano al Marañón-Amazonas.

Tal vez como nunca antes, los presidentes de Ecuador, Perú y de los países garantes se involucraron de una manera tan comprometida con su rol de mediadores del conflicto en el Alto Cenepa. Les tocó desbrozar todo el camino que condujo a la paz. Al principio, el cese al fuego y la separación de fuerzas militares; luego, cuidar de mantenerlas en sus posiciones a través de un mecanismo de observación militar, al mismo tiempo que se firmaba el Acuerdo de Itamaraty. Solo entonces asumieron la ambiciosa tarea de conducir el complejo y arduo proceso negociador, que duró casi tres años hasta su conclusión con la firma del Acta de Brasilia. Diplomáticos de valía y bien respaldados por sus respectivos Gobiernos acompañaron a los negociadores. Ambos, garantes y negociadores, desplegaron imaginación sin mezquindad alguna al explorar medios y vías para trabajar acuerdos, perseverancia para mantener la esperanza de lograr resultados satisfactorios para las dos partes y paciencia para no desviarse del objetivo que se pretendía alcanzar. La probada buena voluntad de los garantes les hizo acreedores al respeto de las partes, que recurrieron a estos cuando el proceso negociador se empantanaba. Fue así como se llegó a la fórmula que hizo posible la paz.

Interesante fue la metodología de trabajo acordada. Se crearon cuatro grupos para cuatro temas diferentes, con la certeza de que en esa forma se podría avanzar acuerdos en la nutrida agenda. El primer grupo se ocuparía del tratado de comercio y navegación; el segundo, de la integración y desarrollo fronterizo; el tercero, de la demarcación limítrofe terrestre; y el cuarto, de las medidas de confianza y seguridad. Como quie-

ra que se deseaba un acuerdo integral, también se optó por el conocido recurso diplomático de que «nada está acordado, mientras todo no está acordado», evitando con ello dos cosas: que acuerdos inconclusos solo favorezcan a una parte, porque la parte no favorecida esperará ser compensada en otro acuerdo que no se llega a culminar, o que se concluya una negociación con múltiples acuerdos de poca significación sin haber logrado su objetivo más importante.

El único grupo que no había avanzado ni preveía acuerdo alguno fue el de la delimitación limítrofe. Ambos países decidieron solicitar la ayuda de los países garantes, cuyos Gobiernos encomendaron a un grupo de sus propios expertos analizar las diferencias de cada parte, y su opinión coincidió con la tesis que venía sosteniendo el Perú. Con este informe, y concluidos los otros tres temas, ya estaban dadas las condiciones para firmar la paz. Ecuador y Perú juzgaron que convenía a todos que la solución a tan sensible e intrincado problema fuera la que ofrecieran los países garantes. Los presidentes de esos países exigieron como condición para pronunciarse la obligatoriedad de una previa aceptación de Ecuador y del Perú, así como de sus congresos. Una vez obtenido el pronunciamiento de ambos ejecutivos y legislativos, los garantes se pronunciaron.

La solución que encontraron no se alejaba mucho de lo propuesto por los expertos. Ajustes territoriales en virtud de accidentes geográficos no bien conocidos o simplemente desconocidos en favor de uno o de otro no alteraron en lo sustantivo la línea que había fijado el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. La novedad de la propuesta hecha acuerdo fue la cesión que hizo el Perú de un kilómetro cuadrado ubicado en Tiwinza, en calidad de propiedad privada, en favor del Ecuador. Le

importaba a este país obtener un símbolo de la primera acción militar exitosa de su historia republicana, como la llamó el canciller ecuatoriano Ayala Lasso.

Con la firma del Acta de Brasilia, en 1998, se concluyó esta historia de límites, con el reconocimiento de los títulos legítimos del Perú, la Real Cédula de 1802 y la posesión, esgrimidos desde que nació a la vida independiente, y se abrió un campo amplio y fértil de colaboración entre ambas naciones, cuya manifestación más significativa fue el acuerdo de límites marítimos, como se verá en el capítulo siguiente, así como la creación del mecanismo de reuniones anuales de los gabinetes nacionales, que ha dinamizado la relación beneficiando la integración y el entendimiento de ambos pueblos. Así terminó también la inmensa tarea de varias generaciones de peruanos para preservar un patrimonio territorial, donde se establecieron las muy ricas culturas preincaicas, luego la civilización inca y el primer y más importante virreinato de América del Sur. El mismo territorio al que llamamos Perú y, como le dijera Jorge Basadre a Pablo Macera (1974), en el que siempre ha existido el Estado.

## 2.5. Nuestra cuestión con Chile

No tendríamos que hablar de «nuestra cuestión con Chile», para usar el título de un libro de Víctor Andrés Belaunde (1919), si no fuera por las circunstancias que nos llevaron a la guerra del Pacífico. Esa historia, de la que hay bastante información, pero no muy contundentes conclusiones, está plagada de especulaciones varias sobre la gestión diplomática peruana. Preguntas que ofrecen múltiples respuestas, como si debió

el Perú firmar el acuerdo defensivo o si debió mantenerlo en secreto, permitiendo que fuera considerado, más bien, como una coalición ofensiva; si hizo o no lo suficiente para lograr la adhesión de Argentina a ese tratado o si correspondía denunciarlo una vez que dicha nación ya había logrado arreglar su situación con Chile en torno a la Patagonia y, por tanto, había perdido interés en el pacto peruano-boliviano. Tampoco se entiende mucho que el emisario peruano ante Chile, José Antonio de Lavalle, no tuviera instrucciones precisas para reconocer la existencia del tratado. Hay mucha reflexión y no pocas evaluaciones todavía por hacer sobre los prolegómenos de la guerra con el país del sur y sobre la política llevada a cabo al respecto.

En todo caso, se puede afirmar que, a diferencia de lo que ocurría con nuestros otros vecinos, con Chile no teníamos ni reales cédulas que interpretar ni posesiones por demostrar. A poco de nacer a la vida independiente, dejamos de ser vecinos por disposición de Bolívar y Santa Cruz, quienes establecieron los límites de la república recientemente creada, no de conformidad con el principio de *uti possidetis* que aplicaban los países de América, sino para dotar de litoral a la antigua Audiencia de Charcas, que había sido mediterránea. No por ello dejó de existir la rivalidad o, si se quiere, la competencia de siempre, la de los tiempos en los que el Virreinato del Perú limitaba con la Capitanía General de Chile. En un principio, era por la hegemonía que disputaban los puertos del Callao y Valparaíso, herencia colonial que recibió la República; y, luego, por lograr supremacía en el Pacífico sudamericano. Y en verdad esta historia tan antigua ha signado las relaciones entre ambos países.

Para algunos internacionalistas como Alberto Ulloa (1977), hay dos sinos que marcan las relaciones entre los tres países. El primero se refiere a Bolivia, que no puede ser otra cosa que una nación mediterránea; y el segundo atañe a la posesión de la riqueza de Atacama y de Tarapacá, que determinaría un conflicto futuro entre Chile y Perú. «Si Bolivia no hubiera realizado su irrupción hacia el Pacífico, uno u otro país habría reivindicado Atacama» (Ulloa, 1977, p. 290). Para Carlos García Bedoya, que de alguna forma desarrolla las reflexiones de Ulloa, existe una rivalidad, si se quiere anecdótica, que puede rastrearse en la historia hasta llegar a los enfrentamientos de los incas con los araucanos o, luego, a la rebeldía de Almagro y «los de Chile» contra Pizarro, jefe reconocido de esta tierra conquistada. Hechos en sí premonitorios de lo que será, ya en la vida independiente, la expedición chilena contra la Confederación Perú-Boliviana y, finalmente, la guerra del Pacífico.

Este es el conflicto histórico [...] que ha marcado muy severamente los intereses internacionales del Perú. Es un conflicto histórico que nos ha llevado a situaciones muy difíciles [...] y que se proyectó [...] durante cincuenta años de permanente negociación diplomática, a través de la cual el Perú trató de recuperar algo de lo que había perdido. (García Bedoya, 1981, p. 53)

No le falta razón a García Bedoya al señalar cuánto ha significado la guerra con Chile y su secuela en las relaciones exteriores del Perú. En los 46 años que duró la ocupación de Tacna y Arica, el país se vio forzado a concluir acuerdos de límites para concentrar todo el esfuerzo diplomático en la recuperación de esas provincias. No escatimó recurso alguno para reclamar la justicia de su causa y lograr los apoyos que facilitarían la so-

lución del problema. Se tocó las puertas de varias naciones, y Estados Unidos se encargó de un arbitraje cuyo resultado no satisfizo a nuestro país, pues planteaba que se hiciera el plebiscito cuando ya en ese momento, 1925, no había condiciones para ello, como sostenía el Perú. Este intento peruano fracasó en toda la línea, pues hubiésemos querido un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, la devolución de los territorios, mientras que los estadounidenses se mantuvieron dentro de los límites del mandato arbitral, que era de carácter procesal; esto es, si debía o no realizarse la consulta popular.

Al Tratado de Ancón se llega luego de que fracasara la mediación de Estados Unidos, que quiso

[...] controlar el curso de la guerra e influir en las condiciones bajo las cuales establecer la paz [...]. La diplomacia de los Estados Unidos fue inconsistente y poco efectiva, y su legado dejó un sentimiento de antagonismo en el Perú. Con razón los peruanos reprocharon a los Estados Unidos el haberlos alentado a continuar resistiendo militarmente a Chile en un intento por prevenir que este último adquiriera territorio peruano, para luego dejar al Perú a su suerte al momento de las negociaciones. (St. John, 1999, p. 121)

Y eso fue cierto, pues la posición varió de proponer ceder Tarapacá a Chile y que este vendiera Tacna y Arica al Perú, a considerar aceptable una expansión territorial que ellos pensaban que podían lograr fuera moderada. Se quedó el Perú sin la única baza que tenía para amortiguar la pérdida territorial que le imponía la derrota.

En contradicción con lo que pensaban el presidente Francisco García Calderón y su vicepresidente Lizardo Montero, el

general Miguel Iglesias, con la impecable credencial de haber sido herido en la batalla del morro Solar, donde además perdió a un hijo, decidió asumir la responsabilidad de negociar la paz. Sabía bien que la heroica resistencia del general Andrés Avelino Cáceres, liderando una guerrilla en la sierra que llenaba de orgullo, no podía alterar los resultados de la guerra. Iglesias se proclamó presidente y, reconocido como tal por el Gobierno chileno y por algunos países más, negoció y firmó el ya mencionado Tratado de Ancón, en octubre de 1883, por el que el Perú cedía definitivamente la provincia de Tarapacá; y, de conformidad con el artículo III de dicho tratado, Tacna y Arica quedaban bajo soberanía chilena por un plazo de diez años, vencido el cual se realizaría un plebiscito para que dichas provincias definieran su destino por voluntad popular.

Tan pronto como se firmó el tratado comenzaron las dificultades: la primera, la incorporación por Chile de la provincia de Tarata a Tacna, que no figuraba en el documento suscrito; luego, el pedido reiterado de Bolivia, que alimentaba de cuando en cuando Chile, para tener una salida al mar por las provincias de Tacna y Arica; y después lo que se conoció como la política de «chilenización» de dichas provincias con el fin de obtener resultados favorables a la anexión en el plebiscito, política que consistía en hostigamiento a los peruanos, repoblamiento chileno del territorio y hasta deportaciones. La postergación reiterada del plebiscito demostró que Chile no estaba dispuesto a cumplir con lo acordado en el tratado, y obligó al Perú a emprender un gran esfuerzo diplomático para hacer pública la situación, comprometer apoyos y solidaridades, buscar involucrar a Estados Unidos en mediaciones o auspiciando conferencias entre ambas partes, para que el Perú pudiese recuperar las provincias de Tacna y Arica; incluso el

caso fue llevado a la Liga de las Naciones. Según el historiador St. John, como parte de una estrategia coordinada con Bolivia, que también presentó su caso al mismo tiempo que Perú; según el jurista Ulloa, fue una decisión inconsulta del jefe de la delegación peruana, quien fue cesado de inmediato.

Bien es cierto que «El tratado de Ancón con su pesada carga fue un acuerdo punitivo [...]. Las disposiciones referidas al destino final de Tacna y Arica resultaron especialmente desafortunadas, pues constituyeron una herida abierta que envenenó las relaciones hemisféricas en las décadas posteriores» (St. John, 1999, p. 121). Pero también lo es que el reto diplomático que planteaba la recuperación de ambas provincias encontró que «De miseria y devastación emergió una nación con una política exterior más amplia, más fuerte y más madura» (St. John, 1999, p. 121).

Agotados todos los esfuerzos y perdidas las esperanzas para que, por vía de la mediación o del arbitraje, el Perú pudiese revertir lo estipulado en el famoso artículo III del Tratado de 1883, el presidente Leguía decidió asumir directamente las negociaciones y concluir un nuevo tratado firmado en 1929 por el ministro de Relaciones Exteriores peruano, Pedro José Rada y Gamio, y por el embajador chileno Emilio Figueroa Larraín. Volvió Tacna al Perú y Chile quedó en posesión de Arica. Fórmula esta que, veinte años atrás, había sugerido Chile y que nuestro país rechazó; propuesta que, con alguna variante, también hizo Estados Unidos para permitir a Bolivia una salida soberana al mar. Asimismo, se acordó que Chile construiría un muelle de atraque, un edificio de aduana y una estación de ferrocarril en Arica exclusivos del Perú, estableciéndose una serie de servidumbres para el buen uso de las facilidades portuarias de Arica. Pero además se firmó un Protocolo Com-

plementario, por el cual ambas partes se comprometían a no ceder sin previo acuerdo a un tercer país la totalidad o parte de los territorios a los que se refiere el tratado.

Hay que decir que después de que la prolongada existencia de este problema había pesado tanto en el país como en los sentimientos de los peruanos, trayendo una y otra vez los recuerdos de una guerra que había devastado al Perú, el tratado clausuraba una etapa dolorosa. Lograba algo insólito: recuperar, por la vía diplomática, un territorio que parecía perdido para todo efecto. Fue un arreglo valeroso y necesario, para usar expresiones de Ulloa, o si se quiere, como dijera José de la Riva-Agüero en la Escuela Militar del Perú, fue una opción de paz. Lo cierto es que en los casi cien años transcurridos desde su firma no ha habido enfrentamientos entre ambos países. Recelos sí, y a veces desencuentros inevitables entre vecinos. Pero aun el incumplimiento de algunas de las cláusulas del tratado en beneficio del Perú, que los chilenos no ejecutaron durante setenta años hasta que, en 1999, se firmó la Declaración de Lima para subsanar omisiones, no generó tensiones prebélicas.

## 2.6. Las hipotecas territoriales

Carlos García Bedoya es el primero en conceptualizar la percepción de una política exterior a la que le cuesta asumir posiciones con la mayor libertad o roles que puedan servir mejor a sus intereses globales, por el lastre que supone la existencia de hipotecas derivadas de la historia peruana. Un país que, en cierta medida, está «maniatado», llega a decir.

Le ha sido difícil al Perú [...] asumir una política exterior que tenga una proyección mucho más amplia y que pueda desenvolverse con el margen de libertad necesario a consecuencia, precisamente, de estos problemas directos e inmediatos que han venido de un pasado complejo [...]. Entonces si el Perú quiere hacer una política exterior acorde con lo que son los intereses contemporáneos de un país en crecimiento tiene que buscar la forma de redimir [...] estas dos hipotecas. La hipoteca de la mediterraneidad boliviana, que permanentemente nos crea una situación de confusión, de preocupación y de incertidumbre, con respecto a la manera de afrontar el problema y, de otro lado, la hipoteca ecuatoriana. (García Bedoya, 1981, pp. 54-55)

Como se ha visto en páginas anteriores, el Tratado de 1929 otorga al Perú y a Chile la capacidad de vetar cualquier decisión de la otra parte que implique la cesión total o parcial de los territorios de Tacna y Arica. Aunque se ha especulado mucho sobre cuál de los dos países hizo incorporar esta cláusula al Protocolo Complementario y la razón subyacente, lo cierto es que aparecía como una barrera infranqueable a las aspiraciones marítimas bolivianas. Frente a ellas, y durante años, el Perú se limitó a exponer que se trataba de un tema exclusivo con Chile. Como resultado del denominado «Abrazo de Charaña», en 1975, entre los presidentes Hugo Banzer, de Bolivia, y Augusto Pinochet, de Chile, este último alcanza a su homólogo boliviano una propuesta de salida al mar a través del puerto de Arica, con un corredor de 10 kilómetros de ancho, en paralelo a la frontera peruano-chilena, y que es consultada al Perú. El Gobierno peruano decidió convocar a muy distinguidas personalidades en una comisión *ad hoc*, dirigida por José Luis Bustamante y Rivero, expresidente de la República —quien ve-

nía de ser juez y presidente de la Corte Internacional de Justicia—, e integrada entre otras personalidades por el doctor Jorge Basadre, que a su prestigio de historiador unía el hecho de haber nacido y crecido en Tacna durante el cautiverio. Como no podía ser de otra manera, hubo respuesta peruana y como quiera que la comisión *ad-hoc* fue disuelta antes de entregarse y hacerse pública esta, es de entender que no fue de su autoría ni se alineaba tampoco con los criterios que prevalecían en las personalidades convocadas, sino que fue diseñada por el propio Gobierno. Se ha afirmado, con insistencia, que la respuesta peruana, que implicaba aceptar la salida, pero con la condición de establecer una zona de soberanía compartida en el puerto, fue obra de García Bedoya. Chile no la aceptó, y aunque se ha dicho falazmente que la posición del Perú canceló las negociaciones entre ambos países, la verdad es que estas siguieron hasta que Bolivia rechazó la iniciativa chilena de hacer canje territorial para poder acceder al mar.

Será durante el primer gobierno de Alan García que se matizará esa posición dando un paso adelante, pues sin negar el carácter bilateral del problema, su canciller Allan Wagner afirmó que el Perú no sería obstáculo para una salida al mar de Bolivia por antiguo territorio peruano, en la seguridad de que se cautelarían los derechos y servidumbres del país en Arica. Durante el segundo gobierno de Alan García, se reiterará esta posición. De esta manera, la falaz imagen que circuló profusa e interesadamente de que Chile tenía el candado y el Perú la llave fue desvaneciéndose. A ello ayudó también la Declaración de Lima de 1999, mediante la cual quedaron zanjados los temas pendientes de ejecución del Tratado de 1929. No resulta difícil de entender que, mientras estuvieran sin ejecutarse todas las obligaciones contraídas por Chile a favor del Perú,

correspondía mucha precaución respecto de cualquier negociación sobre el destino de Arica. A juicio mío, se puede decir que esta primera hipoteca ya ha sido levantada, más aún luego de que la Corte Internacional de Justicia desestimara la demanda de Bolivia que pretendía obligar a Chile a entrar en una negociación para acordar su salida al mar.

La otra hipoteca se derivaba del compromiso de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de ser garantes del Protocolo de Río de Janeiro hasta su plena ejecución. Como bien sabemos, durante más de cincuenta años, el Perú debió recurrir a estos garantes, sea para defender la integridad del Protocolo de 1942 o, dado el caso, mediar o arbitrar entre las partes. El Acta de Brasilia levantó esta otra hipoteca.

Al levantarse las hipotecas territoriales, se destrabaron dos nudos que hasta entonces complicaban el quehacer diplomático peruano.



# 3

## El mar

*Necesito del mar porque me enseña:  
no sé si aprendo música o conciencia:  
no sé si es ola sola o ser profundo  
o sólo ronca voz o deslumbrante  
suposición de peces y navíos.*

PABLO NERUDA, «El mar» (1964)

### 3.1. El mar: un vasto y complejo vecino<sup>4</sup>

Quizá nada refleja mejor cuánto lastraban las cuestiones territoriales a nuestra política exterior que el hecho de que, una vez cancelada la última con el Ecuador, en 1942, el Perú «retomó el liderazgo en los asuntos continentales que había abandonado en gran medida en el siglo XIX» (St. John, 1999, p. 183). Dejó atrás una diplomacia muy acotada por los problemas fronterizos y, en cierta medida, muy reactiva para asumir una iniciativa que por su novedad y, sobre todo, el desafío que significaba al orden jurídico establecido por las grandes potencias marítimas, era riesgosa y exigía un gran esfuerzo con una buena estrategia y un manejo muy delicado de los recursos diplomáticos.

---

4 Para una detallada explicación de la batalla que el Perú libró durante décadas, ver: Belaunde Moreyra (2012).

Sería una tarea de largo aliento para la que debía convocarse aliados regionales, primero, y extrarregionales, después, definir foros donde dar las batallas; es decir, articular una política con un fin específico. Esa política fue la del mar, que tuvo un inicio y un final precisos, y que abarcó dos dimensiones: la multilateral, concerniente a la doctrina de la soberanía sobre las 200 millas; y la bilateral, que implicaba la definición de los límites marítimos con Chile y Ecuador. Por el espacio temporal que cubre, hay que decir que muestra una continuidad muy larga y que habla de los tiempos extendidos de la política exterior. Bien decía Carlos García Bedoya:

Ha sido una batalla de más de treinta años y en la cual el Perú, a través de una acción internacional sumamente coherente y enérgica, no solo ha logrado preservar esa enorme extensión marítima dentro de su jurisdicción nacional, en provecho de su pueblo, sino que ha llevado estos planteamientos a la conciencia general de los Estados sudamericanos, primero, y del Tercer Mundo, después; de manera tal que lo que fue inicialmente una tesis fundamental del Perú y de los países del Pacífico Sur actualmente tiene una aceptación mundial. Esta importantísima batalla internacional, la batalla de las 200 millas, se ha llevado a cabo gracias a una clara percepción de lo que son los intereses del Perú y de cómo tienen que ser manejados. (1981, p. 68)

En 1947, bajo la presidencia del doctor José Luis Bustamante y Rivero y rubricado por su canciller Enrique García Sayán, se promulgó el Decreto Supremo 781 que extiende la soberanía y jurisdicción del Estado peruano hasta un mínimo de 200 millas marítimas que corren en paralelo a la costa. El límite respondía a lo que se conocía como la anchura media de la co-

riente de Humboldt, y el mismo decreto señalaba que podía ampliarse ese límite si aparecían «circunstancias sobrevivientes por razón de nuevos descubrimientos, estudios, e intereses nacionales que fueran advertidos en el futuro» (Bustamante y Rivero, 1 de agosto de 1947, p. 2).

Esta proclamación tenía antecedentes: Harry Truman, presidente de los Estados Unidos, había establecido, en 1945, una zona de jurisdicción y control de hasta 200 millas marítimas para la conservación de sus recursos naturales. También el Gobierno de Chile, poco antes que el peruano, había promulgado una declaración que con el mismo propósito extendía su soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas marítimas. No hay duda de que «En los actos unilaterales o los acuerdos internacionales anteriores, así como en las declaraciones de Chile y del Perú, se puso el acento en la reivindicación de un interés legítimo sobre los recursos naturales del mar» (Bákula, 2006, p. 624). Es importante subrayar esta motivación en la declaración peruana, porque durante años en nuestro país ha habido un debate muy intenso entre quienes consideran que, con ella, se consagra un mar territorial de 200 millas y quienes señalan que este solo abarca 12 millas y que en las 188 millas restantes el Estado ribereño ejerce jurisdicción sobre los recursos del mar, la plataforma continental y el lecho marino.

Puesta en el contexto de la época, una proclamación de esta naturaleza era por demás audaz, pues iba en contra del derecho internacional clásico que solo admitía la definición de un mar territorial y de alta mar como zonas marítimas distintas. En ese predicamento se entendía que la anchura del mar territorial estaba limitada a la cercanía de la costa, y los Estados solían fijar esa anchura, originalmente, en 3 millas marítimas, en virtud del criterio convencional de la distancia que

alcanzaba un tiro de cañón. Posteriormente, muchos Estados ampliaron arbitrariamente esa anchura hasta las 12 millas, pero siempre como gestos unilaterales, no productos de convenio o acuerdo alguno entre los países. Recién en 1958 se intenta regular internacionalmente este ámbito al convocarse la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que alumbró la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental —de la que el Perú no formó parte— y que, como su nombre lo indica, solo estaba destinada a regular ese espacio y no el mar contiguo a las costas sobre el que había posiciones divergentes, desde la más tradicional que fijaba la anchura en 3 millas hasta la que pretendía un límite máximo de 12 millas.

Ciertamente que la proclamación de las 200 millas marítimas le generó problemas internacionales al Perú. Países cuyas flotas pescaban en aguas internacionales o del dominio de otros Estados reclamarían por el ejercicio de esta jurisdicción. La captura y multa de barcos pesqueros empezó a ser conducta regular, siendo el caso más notable el ocurrido en 1954 con la flota del armador griego Aristóteles Onassis, cuyos cinco barcos salidos de Kiel, Alemania (uno de ellos, un buque-factoría), fueron retenidos hasta que se pagara la multa de tres millones de dólares. Aunque los barcos tenían registro panameño, fue una compañía aseguradora de Gran Bretaña la que debió cancelar la multa, siendo ese país el que planteó las reclamaciones.

Como quiera que el Perú no estaba solo en este predicamento, pues seguía la misma política de Chile, fue natural que hubiese entendimiento y cooperación entre ambos países, y que se buscara formar una alianza de carácter jurídico que facilitara la defensa conjunta de esta nueva doctrina. Para ello, se convocó al Ecuador a una conferencia en la capital chile-

na, donde se adoptó la Declaración de Santiago de 1952 que proclamó como política común de Chile, Ecuador y Perú la soberanía y jurisdicción exclusiva sobre el mar que baña sus costas, comprendiendo suelo y subsuelo marítimo hasta una distancia de 200 millas. Así se inicia el proceso de multilateralización de esta doctrina que tendría un largo recorrido hasta su consagración en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, iniciada en Caracas, en 1973, y concluida en Jamaica, en 1982, con la aprobación de la Convención respectiva.

Habían pasado 35 años desde las declaraciones unilaterales que hicieran Chile y Perú, y 30 desde la constitución del sistema del Pacífico Sur. Fue, sin duda, un proceso muy largo, iniciado tímidamente y mirado como una extravagancia, que puso a difícil prueba a sucesivos gobiernos al tener que enfrentarse con algunas potencias mundiales, dando lugar a la consiguiente conflictividad en sus relaciones diplomáticas, donde proliferaron reclamos, cuando no amenazas, y en ciertos casos o con países se convirtieron en sanciones, lo que exigió del Perú una intensa actividad internacional para conjurar unas o mitigar otras.

### 3.2. La consagración de las 200 millas marítimas

Durante la primera gestión presidencial de Fernando Belaunde Terry (1963-1968), el ejercicio de esta jurisdicción creó una serie de fricciones con el Gobierno norteamericano. Flotas de naves pesqueras llegaban a la costa peruana para la captura de atún. Las flotas japonesas y de otros países, especializadas en la pesca de ballenas, dejaron paso a navíos en busca del atún.

Fue en esa época cuando se empezaron a aplicar las llamadas enmiendas aprobadas por el Congreso norteamericano contra los países que apresaban sus naves pesqueras. En este tema, la posición del Perú y de sus socios del Pacífico Sur era irreconciliable con la de Estados Unidos. Las Conferencias Cuatripartitas sobre Pesquerías que se llevaron a cabo solo sirvieron para corroborar lo distante de los puntos de vista.

Con la instalación del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, el 3 de octubre de 1968, el tema de las 200 millas marítimas se volvió no solo prioritario en la agenda de nuestra política exterior, sino que se inscribió dentro de la grave confrontación con Estados Unidos generada por la nacionalización sin compensación, anunciada por el régimen militar, de la International Petroleum Co., una subsidiaria de la Standard Oil de Nueva Jersey, que desde los tiempos del presidente Leguía explotaba yacimientos petroleros en Talara, Piura. Cuando en 1958 el Congreso peruano declaró nulo el laudo arbitral que le adjudicó a la compañía petrolera la propiedad del suelo y subsuelo, los adeudos de esta al Estado peruano, e incluso su misma presencia explotando esos yacimientos, fueron las cuestiones que se posicionaron en la agenda política nacional con una gran carga emotiva, al punto de que la cuestionada solución dada a esta controversia, en 1968, precipitó la caída del gobierno de Fernando Belaunde y la subsecuente nacionalización de la empresa, apenas seis días después del golpe de Estado. Así, dos de los temas internacionales que, de alguna manera, habían jaqueado la gestión reformista de Belaunde: la defensa del mar y la nacionalización de la International Petroleum Co., se convirtieron en los casos emblemáticos del nacionalismo antiimperialista y carta de presentación que identificaba al gobierno militar.

Con la adopción de una política exterior que respondía a la nueva realidad interna, donde un Gobierno disponía medidas que inevitablemente lo llevaban a la confrontación exterior, el Perú planteó una estrategia muy definida para proyectar, a nivel internacional, lo que denominó la doctrina de las 200 millas marítimas, empezando por América Latina para luego incursionar en Asia y África, de manera que no quedase ningún foro sin ser abordado por representantes peruanos. En ello hay que destacar el acercamiento al Movimiento de los Países No Alineados, a cuya cumbre en Lusaka (Zambia), en setiembre de 1970, asistió el Perú en calidad de observador. Hasta esa fecha, Cuba era el único país hispanohablante que integraba el movimiento como miembro pleno, seguido más tarde por Chile al asumir Salvador Allende la presidencia de dicha nación.

Alfonso Arias-Schreiber, quien fue el gran gestor de esta estrategia y la proclamaba en capitales de África y Asia absolutamente ajenas al quehacer diplomático peruano de entonces, se refiere así a nuestra doctrina marítima:

[...] todas las acciones cumplidas por el Perú al iniciarse el decenio de los 70 tuvieron el propósito de preparar el terreno para la batalla más importante a nivel mundial, o sea en el ámbito de las Naciones Unidas, donde sus representantes cuestionaron las anteriores convenciones marítimas por no haber tenido debidamente en cuenta las realidades, los intereses y las necesidades de los países en desarrollo, ni los hechos políticos acaecidos desde entonces (nuevos estados independientes) como tampoco los progresos científicos y tecnológicos que habían aumentado considerablemente las posibilidades de una explotación intensiva de los recursos vivos y minerales, con serios riesgos tanto ecológicos como económicos. (1993, p. 203)

A la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se inició, como ya se ha dicho, en 1973, y cuyas sesiones se prolongaron durante siete largos años, el Perú asistió con personalidades como el propio Arias-Schreiber, Juan Miguel Bákula —quien presidió la delegación— y Álvaro de Soto, los tres muy versados en el tema y experimentados negociadores diplomáticos. A ellos les cupo liderar a los países, en particular, latinoamericanos, que defendían la tesis de un mar de 200 millas de soberanía y jurisdicción exclusiva del Estado sobre los recursos. Tarea que contaba con el apoyo constante y decidido no solo de los países del Pacífico Sur, a cuyo sistema ya se había adherido Colombia, sino también de otras naciones latinoamericanas, algunas de las cuales habían proclamado esa política en los años sesenta y setenta, y habían concurrido a las primeras invitaciones que se les hiciera para coordinar posiciones. No había sido un esfuerzo inútil el que se realizó ante foros y cancillerías del mundo para compartir la convicción de que un nuevo régimen jurídico tenía que establecerse para el mar, que tuviera en cuenta la necesidad de proteger los recursos de la costa adyacente a los Estados para satisfacer las necesidades de la población, particularmente, la de los países en desarrollo, y desterrar como criterio para fijar la anchura del mar territorial razones de seguridad ya obsoletas, que permitían la depredación de esos recursos por empresas de las grandes potencias.

Fueron años de gran pugna con estas potencias marítimas que solo aceptaban un mar territorial de 12 millas, quedando fuera del dominio exclusivo de los Estados ribereños una zona en la que cualquier otro Estado podría también explotar recursos sin someterse a la autoridad del país. Finalmente, predominó el acuerdo que consagraba el mar territorial sobre el

que ya no había discusión, y triunfó la tesis peruana de que las 188 millas restantes constituyen una zona económica exclusiva (ZEE), donde se ejerce la plena autoridad del Estado costero con respecto a la exploración y explotación de todos los recursos del mar y del lecho marino, así como todas las competencias de un Estado en materia de regulación sanitaria, protección ambiental, entre otras.

Así, la doctrina que el Gobierno del Perú proclamó en 1947 fue consagrada internacionalmente en 1982. El expresidente José Luis Bustamante, suscriptor del famoso Decreto Supremo 781, escribía en 1953: «[la] soberanía que el Estado peruano realice sobre la zona [...] estarán limitados a solo los fines de la proclamación, esto es la protección, conservación y defensa de los recursos naturales allí existentes y, consiguientemente, a la vigilancia y reglamentación de esos intereses económicos nacionales» (citado de Arias-Schreiber, 1993, p. 203).

No cabe duda de que fuimos pioneros en un tema de trascendencia para el orden jurídico internacional. Mirada con perspectiva, sorprende la visión de futuro de esos políticos peruanos, tanto como el hecho de que sucesivos gobiernos, surgidos de las urnas o de los cuarteles, hayan conducido un proceso diplomático impecable, donde siempre se mantuvo claro el objetivo, la estrategia fue cuidadosamente diseñada y suficientemente flexible para adaptarse a nuevas circunstancias, se dispuso en forma permanente de los medios y recursos adecuados y se aseguró una muy alta calidad para la gestión gracias al concurso de profesionales competentes de distintas generaciones. Sí que hubo consistencia en la política marítima durante esas casi cuatro décadas. Es ejemplo este de un nudo que logró destrabarse con éxito.

Queda sin resolver el enigma de un país que habiendo logrado imponer ciertos criterios, tanto por la persuasión y como la negociación, no los suscribe al convertirse estos en instrumentos jurídicos. Cuarenta años después de haberse aprobado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Perú sigue sin ser parte de ella, aunque, como quedó claro en el caso de Perú contra Chile sobre delimitación marítima ante la Corte Internacional de Justicia Internacional de La Haya, se ha obligado con sus preceptos.

### 3.2.1. *Coda*

No podría concluir esta mirada sobre el derecho del mar sin hacer referencia a los profundos cambios operados en este campo durante las décadas recientes y cómo el Perú se ha involucrado en estos últimos desarrollos. Si en la segunda mitad del siglo xx lo más importante era el debate en torno al dominio soberano del Estado ribereño sobre el mar adyacente a sus costas —y ello se resolvió con la adopción de la Convención sobre el Derecho del Mar, que además de establecer las nuevas normas jurídicas aplicables al espacio marítimo va a crear instituciones novedosas como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, para regular la explotación de los mismos, o una jurisdicción especializada como el Tribunal Internacional del Derecho del Mar—; en el siglo xxi, la preocupación está dirigida a la protección de las especies vivas en zonas de alta mar, es decir, más allá de las 200 millas de jurisdicción nacional. Así se va a crear el Organismo Regional de Ordenación Pesquera, que ha generado un marco jurídico al amparo del cual se han instalado instituciones, donde los países miembros adoptan decisiones de buenas prácticas para la preservación de espe-

cies marinas expuestas al peligro de sobreexplotación, como el atún o el jurel, para mencionar solamente dos especies protegidas en organismos de los que el Perú forma parte.

### 3.3. Los límites marítimos con Chile y Ecuador

Concluida la etapa de incorporación al derecho internacional de nuestro concepto de soberanía y jurisdicción del Estado costero sobre su mar adyacente hasta las 200 millas, quedaba por definirse los límites con nuestros dos vecinos marítimos: Chile y Ecuador. Como quiera que la pesca realizada en la frontera de ambos países era básicamente artesanal, no hubo mayor preocupación para definir esos límites. Por lo demás, al formar parte del Sistema del Pacífico Sur, creado a partir de la Declaración de Santiago de 1952, y estar los tres países comprometidos en una misma causa que tenía proyección y ámbito mundial, estaba en manos de sus cancillerías el manejo de los incidentes que ocurriesen entre pescadores de ambos países. Hay pocas referencias documentales al tema de los límites: si se quiere, el Convenio de Zona Especial Fronteriza Marítima o las notas diplomáticas de 1968 y 1969 aluden a lo que puede denominarse un «acuerdo provisional de carácter práctico» para evitar incidentes que se producen, como dice el preámbulo del convenio, «de modo inocente y accidental». Este último fue acordado a instancias del Ecuador, tal como se refleja en las minutas de los *travaux préparatoires*. En cambio, las notas diplomáticas de 1968 y 1969 fueron acordadas a instancias de Chile. Sobre ambos nos detendremos luego, porque fueron instrumentos importantes en el caso sometido por el Perú ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

La nueva Convención sobre el Derecho del Mar (1982) estableció los criterios bajo los cuales los Estados deben establecer sus confines marítimos. En el caso del mar territorial, el límite debe fijarse por una línea equidistante; para la delimitación de la zona económica exclusiva, que va de la milla 12 a la 200, la regla general es determinar dicho límite «a fin de llegar a una solución equitativa». Y una solución equitativa era necesaria, ya que, como se mostraba por primera vez gracias a una publicación de Guillermo Faura (1977), había una superposición entre las zonas marítimas de Chile y Perú. Por ello, luego de la aprobación de la Convención, el Perú le plantea a Chile negociar un acuerdo de límites al respecto.

El texto de este planteamiento es conocido como el Memorándum Bákula, y fue entregado por el embajador Juan Miguel Bákula a la Cancillería chilena, en 1986, con ocasión de la visita oficial del canciller Allan Wagner. Se señala, entre otros puntos, «La definición de nuevos espacios marítimos, como consecuencia de la aprobación de la Convención sobre el Derecho del Mar, agrega un nivel de urgencia pues ambos Estados deberán definir las características de su mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva [...] hasta las 200 millas». Con este texto se inicia lo que podría llamarse el largo camino que terminó en La Haya, cuando en el 2014 la Corte Internacional de Justicia falló el caso. Habían pasado 28 años desde que el tema de la delimitación marítima estuvo presente en la relación bilateral peruano-chilena, unas veces imperceptible, otras con notoria visibilidad, generando tensión. Aun cuando el tema no apareciera en la agenda pública, subyacía a través de un diálogo discreto por la vía diplomática. Era cuestión de tiempo para que surgiera, nuevamente, con una carga mayor de emotividad.

### 3.4. El largo camino a La Haya

Con este título publiqué, en el diario *El Comercio* de Lima (García Belaunde, 29 de enero del 2014), un recuento de las negociaciones frustradas con Chile buscando un acuerdo satisfactorio y, fracasadas estas, de todo el proceso de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Empezaré diciendo que la década de los noventa no era propicia para la acción diplomática del Perú. Producido el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992, se generó un aislamiento político internacional. Fujimori, obligado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) a volver a la normalidad democrática, convoca a elecciones para elegir un Congreso Constituyente; y ese mismo año, en el último día del ejercicio de la usurpada función legislativa, cesa a casi el 25% del cuerpo diplomático peruano, entre los que se encontraban algunos excancilleres y exviceministros. A lo anterior se añade el conflicto bélico del Cenepa que enfrentó al Perú con Ecuador, en 1995. Cabe destacar, para propósito de este capítulo, que cuando se firmó, en 1999, el Acta de Ejecución del Tratado de Lima, el entonces canciller del Perú, Fernando de Trazegnies, dejó claramente establecido que no existían temas de límites territoriales pendientes entre ambos países. La aclaración era necesaria porque Chile habría pretendido introducir en dicha acta una cláusula por la que el Perú admitía no tener ningún reclamo limítrofe.

Es con la vuelta a la democracia y el inicio del siglo XXI que el Perú le replantea a Chile la necesidad de negociar un acuerdo. En el 2004, el canciller Manuel Rodríguez Cuadros remite una nota a la ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, en la que afirma: «el Perú y Chile tienen aún

pendiente la delimitación marítima de sus respectivas zonas adyacentes debido a que no han celebrado un tratado específico sobre esta importante materia» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015, anexo 79), y propone el inicio de negociaciones. La respuesta de Alvear fue que «no resulta procedente referirse a negociaciones sobre convenios vigentes, que han establecido el límite marítimo entre Perú y Chile en el paralelo 18°21'03"» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015, anexo 80).

Con una manifestación tan clara de posturas opuestas sobre la misma materia, resultaba evidente que Perú y Chile mantenían una controversia jurídica sobre la existencia del límite marítimo. Ello quedó reconocido en el comunicado conjunto que firmaron el canciller chileno Ignacio Walker con su homólogo peruano Manuel Rodríguez Cuadros, concluyéndose que «el tema de la delimitación marítima entre ambos países, respecto del cual tenemos posiciones distintas, es una cuestión de naturaleza jurídica» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015, anexo 113).

Con el advenimiento del gobierno de Alan García, ya el tema estaba notoriamente en la agenda. La presencia en la escena política como líder de la oposición del candidato derrotado, Ollanta Humala, con un discurso nacionalista, exacerbaba la tensión. García planteó, ante la pregunta que le hiciera un periodista chileno en su primer viaje a ese país, su posición de mantener aparte el asunto de la delimitación marítima de los otros concernientes a la relación bilateral, acuñando para ello el concepto de «cuerdas separadas». Confiaba en las posibilidades de entablar una negociación seria y alejada del ruido mediático.

Lo que estaba en debate era si los límites marítimos entre Chile y Perú estaban constituidos por la línea paralela que se iniciaba en la orilla del mar y se extendía por 200 millas —tal como interpretaba Chile y lo tenía consignado en sus mapas, y que dejaba a Tacna sin zona económica y muy reducidas las de Arequipa y Moquegua— o si, por el contrario, se trataba, como prescribe el Derecho del Mar, de una línea equidistante.

Cuando resultó evidente que no era posible negociación alguna por cuanto Chile insistía en que los límites estaban fijados por acuerdos preexistentes, el Gobierno peruano decidió, pese a que había reiterado su preferencia por negociar un acuerdo, demandar ante la Corte de La Haya al Gobierno chileno. No fue una decisión exenta de riesgos, pues eran conocidas por ambas partes las debilidades que mostraba la posición peruana y saltaban a la vista algunas fortalezas de la posición chilena. Sin embargo, una visión de largo plazo que debe tener un político con vocación de estadista hacía ver que la irresolución de este tema no podía sino agravar las tensiones entre ambos países y generar más desconfianza. En Chile, siempre se ha recelado de lo que en ese país llaman el «irredentismo peruano», mientras que el Perú siempre ha temido el «expansionismo chileno».

La primera dificultad que debía afrontar el Gobierno peruano al plantear la demanda era el hecho de que nuestro país no había suscrito la Convención sobre el Derecho del Mar, instrumento al amparo del cual los jueces de la Corte Internacional de Justicia de la Haya debían pronunciarse. Ya que el Perú no era parte de dicha Convención, no resultaba natural que le pidiese a la Corte de la Haya que la aplicase con el fin de que la controversia sobre delimitación marítima tuviera una «solución equitativa».

Felizmente, había quedado establecido que los principios y normas del derecho internacional consuetudinario sobre delimitación marítima se encontraban reflejados en dicha Convención; y, por tanto, eran de aplicación en la controversia suscitada. Por lo demás, en el interregno entre el anuncio de que el Perú recurriría a la Corte y la presentación de la demanda, hubo dos pronunciamientos fundamentales para nuestro país, ambos referidos a la controversia por delimitación marítima entre Nicaragua y Colombia (International Court of Justice, 2007a). El primero, que no importaba que Colombia no fuese parte de la Convención, como no lo era el Perú, porque las normas sobre delimitación marítima forman parte de la costumbre internacional. Menos importante, pero útil a los propósitos de la demanda peruana fue que las excepciones preliminares que planteó Colombia para que la Corte se abstuviera de contemplar el caso en virtud de la existencia de acuerdos internacionales vigentes, fueron resueltas en el sentido de considerar dichas excepciones con el fondo del asunto. No hubo, pues, sobreseimiento, y el Perú podía esperar lo mismo. Chile tomó nota de ello, y planteó sus excepciones preliminares para que la Corte las tuviera en cuenta al mismo tiempo que el tema de la controversia.

Establecido lo anterior, nuestro país presentó formalmente su demanda en enero del 2008, a través de su agente Allan Wagner. Ese mismo día, el presidente Alan García acudió al Congreso de la República para informar sobre el petitorio que hacía el Perú y que consistía en dos puntos:

- a. Que dada la configuración de la costa, los derechos se superponen y como quiera que ningún acuerdo ha sido alcanzado por las partes respecto a la delimitación de sus respectivas zonas marítimas, corresponde a la Cor-

te que aplique el principio rector sobre delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes y que «Según ha sido interpretado por la reciente jurisprudencia de la Corte, este principio es básicamente similar al que rige la delimitación de los mares territoriales [...] consistente en aplicar la equidistancia» (García Belaunde, 2016, p. 31).

Como parte del pedido de que la Corte establezca el límite marítimo, el Perú solicitó que la delimitación se iniciara «en un punto en la costa denominado Concordia, punto terminal de la frontera terrestre conforme al Tratado [de Lima de 1929] y [su] Protocolo Complementario» (García Belaunde, 2016, p. 32).

- b. Solicita además el Perú que la Corte se pronuncie sobre el denominado «triángulo externo», que Chile calificaba como alta mar e incluso, en algunos documentos oficiales, como su «mar presencial», categoría inexistente en el Derecho del Mar, y que le reconozca al Perú derechos soberanos exclusivos en el área marítima situada dentro del límite de 200 millas de su costa.

Lo que se debe destacar aquí es que, contrariamente a los usos judiciales, no fue el litigante —en este caso el Perú— el que tuvo carga de la prueba, sino que la trasladó al demandado: Chile. El primero afirmaba la inexistencia de instrumentos legales, y pedía a la Corte que delimitara la frontera marítima. El segundo, al afirmar que la Declaración de Santiago de 1952 ya había establecido dicha frontera, tenía la responsabilidad de probarle a la Corte que ese instrumento y los varios convenios y práctica subsecuentes, mostrados como evidencia, eran un verdadero acuerdo de límites marítimos; lo no consiguió

hacerlo el Gobierno de Chile. Su agente ante la Corte declaró, en algún momento, que no encontraron la «bala de plata».

El caso fue complejo, y el fallo de la Corte no lo fue menos. Tardó un año en procesarse desde la última sesión de la fase oral. No fue unánime, sino por mayoría, favoreciendo de manera substantiva al Perú. Paradójicamente, además, uno de los votos en minoría no fue en contra de las peticiones peruanas, sino contra el criterio de la mayoría, pues la jueza que lo emitió recordó un fallo de la Corte estableciendo que la fijación de «un límite permanente entre los Estados era de la más alta importancia y un acuerdo no puede ser fácilmente presumido» (International Court of Justice, 2007b, párr. 253).

El fallo de la Corte dio la razón al Perú, en el sentido de que la Declaración de Santiago de 1952 «no contiene ninguna referencia expresa a la delimitación de los límites marítimos de las zonas generadas por las costas continentales de sus Estados parte. Esto se agrega a la ausencia de información que se esperaría encontrar en un tratado que estableciera límites marítimos, es decir coordenadas precisas o material cartográfico» (International Court of Justice, 2014, párr. 58).

Vista en perspectiva, creo que la presencia del doctor Alberto Ulloa en la Conferencia de Santiago logró que la insistencia ecuatoriana de proteger el mar adyacente a las islas Galápagos, estableciendo como límite el paralelo al que se refiere la Convención de 1954, permitiera una redacción cuidadosa. Como dice Pablo Moscós: «Si la Corte llegaba a determinar un límite marítimo acordado que estuviese vinculado o se derivase de alguna manera de la Declaración de Santiago, entonces podría haber concluido que el límite se extendía por las doscientas millas marinas de la zona reclamada» (2014, p. 63).

Sin embargo, en el mismo párrafo, la Corte advierte que la «Declaración de Santiago contiene ciertos elementos relevantes para la cuestión de la delimitación marítima» (International Court of Justice, 2014, párr. 58). Y ello le sirve para hacer una lectura más bien amplia del Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954. Este instrumento, al que esta vez no contribuyó Ulloa con su talento jurídico y que también fue exigido por el Ecuador, establece «una Zona Especial a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países». Es este texto el que muestra la mayor debilidad de la posición peruana y que terminará determinando una decisión heterodoxamente creativa de la Corte. Aunque el Perú argumentó que esa posición solo era aplicable a los límites marítimos peruano-ecuatorianos y que tenía que ver con los llamados arreglos provisionales de carácter práctico, la Corte concluyó que el Convenio de 1954 no confirmó la existencia de un límite marítimo pactado en la Declaración de Santiago de 1952, como pedía Chile. Por otro lado, la Corte tampoco concluyó que el Convenio tenía las características que le atribuía el Perú. Dispuesta a crear derecho, la Corte flexibiliza su posición anterior sobre las exigencias requeridas para el reconocimiento de un acuerdo de límites marítimos y señala que, si bien dicho Convenio no indica cuándo ni mediante qué medio fueron acordados esos límites, existe, en la frase anterior entrecomillada, un «reconocimiento expreso por las partes de su existencia [que] solo puede reflejar un acuerdo tácito [...]». El Convenio del 54 es decisivo a este respecto [...] consolida el acuerdo tácito» (International Court of Justice, 2014, párr. 91). Por primera vez en su historia, la Corte de La Haya usó el concepto de acuerdo tácito para una delimitación.

Contribuyeron a la formulación de este concepto de acuerdo tácito, las notas intercambiadas por Perú y Chile en los años 1968 y 1969 sobre la colocación de postes de enfilamiento de faros, y que tenían referencias específicas a la materialización del paralelo de la frontera marítima. Se trataba de notas diplomáticas tramitadas por los ministerios de Relaciones Exteriores a propuesta de las marinas de Guerra de ambos países, como medio para evitar las constantes fricciones que se daban en la frontera. Por el limitado alcance de las luces, solo podía ser un acuerdo práctico.

A partir del nuevo concepto, la Corte dictamina que el límite paralelo solo aplica para faenas pesqueras realizadas cerca de la costa. Información proporcionada por la FAO señala que el máximo de mar adentro de las embarcaciones en la época de la firma del Convenio es de 60 millas. La Corte establece, entonces, que la línea del paralelo irá hasta la milla 80 desde el punto de inicio de la frontera marítima y que continuará en dirección suroeste hasta la intersección con el punto B, que es el límite de las 200 millas marinas chilenas, siguiendo en dirección sur hasta la intersección del punto C, límite de las 200 millas marinas del Perú (ver mapa en «Una historia en imágenes», en la primera parte de este libro).

Establecida esta delimitación, la Corte no necesitó pronunciarse sobre el pedido peruano para que se le reconocieran sus derechos sobre el llamado «triángulo externo», que caía ya dentro de los nuevos límites.

La Corte determinó que el punto de inicio de la frontera marítima no era, como indicaba el Perú, el punto denominado Concordia establecido por el Tratado de Lima de 1929, sino el Hito 1, como reclamaba Chile. Ello significa que en ese pequeño espacio llamado triángulo terrestre, y que comprende al-

rededor de 40 000 metros cuadrados, el Perú tiene una «costa seca».

A pesar del razonamiento discutible de la Corte respecto de la existencia de un acuerdo tácito, debe decirse que el Perú obtuvo el reconocimiento de sus derechos soberanos sobre un área de más de 50 000 kilómetros cuadrados, al establecerse una línea equidistante después de la milla 80; y, al hacerlo, incorporaba automáticamente el llamado «triángulo externo» que Chile había denominado alta mar o «mar presencial» chileno. Para el Perú, lo obtenido fue el equivalente al 75% de lo que había demandado a la Corte<sup>5</sup>.

Un triunfo diplomático fundado en el derecho. Pero, sobre todo, un ejemplo de política de Estado con continuidad en gobiernos democráticos y de un acompañamiento sin desmayo ni fisuras de las fuerzas políticas, de las organizaciones sociales y, en general, de todos los peruanos.

### 3.5. Un tercero en la discordia: Ecuador y los límites marítimos con el Perú

Como quiera que la Declaración de Santiago de 1952 y el Convenio de 1954 fueron firmados por Chile, Ecuador y Perú, una vez presentada la demanda peruana le tocó a la Corte informar al Ecuador de esta y dejarle abierto el derecho de ser tercero interviniente, extremo que deseaba Chile fervientemente para que avalara su tesis de que en los dichos instrumentos se fijaron los límites marítimos entre los tres países. Como ya se mencionó antes, la referencia al paralelo que aparecía en la

5 Existe una comunicación, de setiembre de 1967, del ministro de Marina del Perú a su colega de Relaciones Exteriores solicitando llevar a cabo la negociación con Chile para este propósito.

Declaración de Santiago fue introducida por el Ecuador para asegurarse de que las islas Galápagos no perderían su zona económica exclusiva. El texto de la Declaración de Santiago es muy claro:

En el caso de territorio insular, la zona de 200 millas marinas se aplicará en todo el contorno [...]. Si una isla o un grupo de islas pertenecientes a uno de los países declarantes estuviera a menos de 200 millas marinas de la zona marítima general que corresponde a otro de ellos, la zona marítima de esta isla o grupo de islas quedará limitada por el paralelo. (Declaración de Zona Marítima, 18 agosto de 1952)

Queda claro que el paralelo como límite marítimo solo era de aplicación a islas, inexistentes en el norte de Chile o en el sur del Perú.

Una de las decisiones en política exterior que se adoptó durante el gobierno de Alan García fue privilegiar las relaciones con los vecinos para crear condiciones de mayor integración, desterrando aquellos componentes que podrían considerarse amenazantes. Un ambiente de cooperación que servía, de alguna manera, para evitar carreras armamentistas en las que fue tan pródiga la región en el pasado. Esa política encontró en el Ecuador un socio entusiasta. Pese a las divergencias ideológicas que tenían los presidentes Alan García y Rafael Correa, compartían una convicción sobre la necesaria integración de sus países, a partir de la cual, con una relación personal óptima, emprendieron un conjunto de actividades que redundaron en beneficios tangibles. Por inspiración del Perú, se instauró la reunión anual de los gabinetes binacionales, en los que se

pasaba revista a los proyectos acordados o se definían nuevas iniciativas.

Con todo lo bueno de la relación bilateral en ese momento, en el tema de la delimitación marítima subsistía, por parte del Ecuador, un gran recelo. Pese a que el Perú había reiterado que no existía entre ambos países ningún problema de límites pendientes, fueran terrestres o marítimos —y, por consiguiente, Ecuador no tenía por qué concurrir a la Corte de La Haya como tercera parte interviniente—, en Quito no se descartaba esa opción a la que no era ajeno el Gobierno chileno que presionaba con insistencia para que se diese esa intervención y así reforzar el argumento de que la Declaración de Santiago era un tratado de límites.

En el año 2010, el presidente Rafael Correa hizo una visita oficial al Perú. Su Cancillería deseaba una confirmación muy enfática del compromiso peruano de respetar el paralelo como límite marítimo entre ambos países, de conformidad con el criterio establecido en la Declaración de Santiago para el caso de las islas. La Cancillería peruana entregó una carta en esos términos, que no fue respondida porque a Ecuador no le pareció que tenía las características de documento internacional vinculante. Ante ello, el Gobierno peruano propuso convertirla en un intercambio de notas diplomáticas, pero tampoco tuvo éxito. Lo que parecía ignorancia de los nuevos conceptos en materia de obligaciones de los Estados, con el fracaso de la nueva iniciativa resultó claro al Gobierno peruano que había mucha gente en Ecuador que se oponía a un acuerdo con el Perú en esta materia. El caso es que al conocer Chile de la carta peruana y de la propuesta de intercambiar notas diplomáticas, redobló su cabildeo para lograr la participación ecuatoriana en la disputa en curso.

Ese mismo año, y buscando un nuevo impulso político, Alan García se reunió con Rafael Correa y los respectivos cancilleres en un aparte de la reunión de los gabinetes binacionales. El encuentro, en un salón del aeropuerto de Loja, fue de difícil desarrollo, pues si bien era evidente que Correa no deseaba que su país interviniese en La Haya, también lo era el hecho de que no se sentía cómodo con las propuestas peruanas y exigía que reconociéramos que el límite marítimo entre nuestros dos países estaba fijado en la Declaración de Santiago de 1952 y en el Convenio de 1954. No era un tema baladí, pues formularlo de esa manera, con énfasis y sin matices, como quería Correa para no concurrir a La Haya, era apuntalar la tesis chilena. Hubo acuerdo entre ambos presidentes de encargar a sus cancilleres seguir negociando para encontrar una solución.

Sorprendiendo a todos, Ecuador tomó una decisión extraña, difundiendo una carta náutica que establecía, unilateralmente, un límite a través del paralelo geográfico, y lo hacía en desarrollo de la Declaración de Santiago de 1952 y del Convenio de 1954. Con ello, el presidente Correa emplazaba públicamente al Perú a aceptar esa carta náutica y evitar la presencia de su país en la Corte de La Haya. El Perú decidió no aceptarla, porque de hacerlo habría infligido un daño mayúsculo a su causa. Equivalía a aceptar la tesis chilena, con lo cual no habría caso que defender. Aunque la respuesta peruana se mantuvo en reserva y solo fue transmitida al canciller Ricardo Patiño del Ecuador, fue clara y contundente: el Perú no aceptaba dicha carta náutica, pues de hacerlo atentaría contra su propia causa. Decidió acompañar esta respuesta de una oferta, la de trabajar un nuevo tratado que dejara satisfechas a ambas partes. Luego de muy intensas y secretas negociaciones, cu-

yos resultados tomaron por sorpresa a todos, incluyendo al Gobierno de Chile, se acordó un tratado de límites *ex novo* y, por tanto, sin referencia a los instrumentos internacionales previos como la Declaración de Santiago, al que se denominó Acuerdo por Intercambio de Notas de Contenido Idéntico entre la República del Perú y la República del Ecuador, en donde se deja claro el objeto y fin del mismo, se señala su ámbito — esto es, la masa de agua, el lecho marino y el subsuelo—, incluye una carta náutica, fija coordenadas y se acuerda su registro ante la Secretaría General de las Naciones Unidas. Fue firmado, simultáneamente, en Quito y en Lima, el 2 de mayo del 2011, aniversario del combate del Callao, siendo enviado luego al Congreso peruano, que lo aprobó por unanimidad.

Se reforzaba así la posición del Perú al mostrarse un verdadero acuerdo limítrofe entre dos de los tres países signatarios de la Declaración de Santiago; por tanto, esta no podía considerarse instrumento de delimitación marítima. Concluían así las expectativas de que Ecuador participara en el juicio de La Haya y, también, de manera unívoca, la delimitación marítima con el Ecuador.



# 4

## La integración económica y la cooperación política con América Latina

### 4.1. Del panamericanismo a la Alianza del Pacífico

En el primer capítulo resultaba claro, a juzgar por la retórica en uso, que se buscaba una integración política profunda, y hasta era posible vislumbrar una vocación federalista. Sin embargo, la apuesta del Perú estuvo siempre y visiblemente acotada a la coordinación americana o a la asistencia mutua, frente a los peligros que amenazaban su condición de naciente república. Una constante que abarcó varias décadas, hasta la derrota española del 2 de mayo de 1866, con la que prácticamente se despejó el horizonte de nubes presagiosas.

Las primeras iniciativas de integración provinieron, paradójicamente, de Estados Unidos. En 1888, su Departamento de Estado convocó la que se conoció como la Primera Conferencia Panamericana, que tuvo lugar en Washington D. C., dos años después. Era un intento de contar con un instrumento tanto de integración económica como de cooperación política. En materia económica aspiraba a establecer una unión aduanera y, por tanto, habría que imaginar que se llevaría a un desarme arancelario de todos los países americanos, a la conciliación de los controles aduaneros, a la homologación de los sistemas

de pesas y medidas, así como a la protección de derechos de autor y patentes, incluso se preveía la adopción del patrón de la plata, entre otros objetivos. Una agenda interesante y más que moderna para la época.

Por el lado político, que era lo que más interesaba al Perú debido a la situación de Tacna y Arica, y a la aún no delimitada frontera con sus cuatro vecinos tradicionales, las aspiraciones podían resumirse, de un lado, en la condena al principio de la conquista territorial y, de otro, en establecer el arbitraje como mecanismo para la solución de controversias. Estados Unidos volvió a convocar hasta dos conferencias más, la segunda realizada en México y la tercera, en Río de Janeiro. El mecanismo de arbitraje se fue diluyendo entre las conferencias, terminando por ser una opción voluntaria. En términos de unión aduanera tampoco se avanzó. Las conferencias llegaron a diez, pero «el clima y la receptividad respecto a la presencia de Estados Unidos y su participación en las conferencias cambió tras la guerra de Cuba en 1898, que alentó fuertes sentimientos antinorteamericanos a lo largo y ancho de América Latina» (Malamud, 2021, p. 107). Lo que quedó de estas iniciativas fue una oficina en Washington D. C. de una organización llamada Unión Panamericana, germen de la OEA, creada después de la Segunda Guerra Mundial.

No será sino hasta finales de los años cincuenta cuando se vuelva a pensar en términos de integración económica regional, pero ya no panamericana, sino latinoamericana. A unas iniciativas un tanto preliminares del llamado grupo ABC, integrado por Argentina, Brasil y Chile, se sumaron otros países; y, en 1960, se firmó el Tratado de Montevideo, que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La conformaban esos tres países más otros ocho, categorizados por

nivel de desarrollo. Argentina, Brasil y México, en el primero de los niveles; Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, de desarrollo intermedio; y Bolivia, Ecuador y Paraguay, como los de menor desarrollo relativo. La idea de la integración comercial tenía el atractivo de los entonces recientes acuerdos europeos, tanto aquel que creó la Comunidad del Carbón y el Acero como el Tratado de Roma de 1957. Añadiré a ello la seducción que produjo en la región la divulgación del pensamiento cepalino<sup>6</sup>, cuyo mentor, el economista argentino Raúl Prébisch, planteaba que la industrialización, por la que debíamos transitar hacia el desarrollo económico, se lograría a través de la sustitución de importaciones, para lo cual se requería ampliar los reducidos mercados nacionales, creando una zona de libre comercio.

Pero el diseño de la ALALC y los instrumentos acordados para lograr ese objetivo fueron demasiados complejos, con zonas grises que permitían a los países si no circunvalar al menos retrasar la ejecución del programa de liberalización del comercio, pues dejaba al arbitrio unilateral la decisión de qué productos y qué fechas serían incorporados a los instrumentos. Todo ello produjo, como no podía ser de otra manera, un curso de negociaciones largas y poco productivas. Con los plazos incumplidos para llegar a su meta, la ALALC fue perdiendo ímpetu y vigencia. La creación del Grupo Andino, en 1969, mostró aún más sus limitaciones y, en 1980, debió reconvertirse en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con los mismos países, a los que se adhirieron años después Cuba y Panamá.

---

6 Término derivado de CEPAL (Comisión Económica para América Latina), una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, establecida en 1948 para, entre otras cosas, contribuir al desarrollo económico de América Latina.

¿Qué diferenciaba a una asociación de la otra? Para decirlo en pocas palabras, la cláusula de la nación más favorecida que existía en la ALALC no se trasladó a la ALADI. Esta fue diseñada como un foro en donde se negociaban las preferencias comerciales por pares de países o más, si así lo deseaban, pero que solo se otorgaban entre sí y no se extendían a los demás miembros. De otro lado, se contemplaba un mecanismo de convergencia de todos los acuerdos bilaterales o plurilaterales. Lo que se mantuvo en ambos acuerdos fue la categorización de países en función a su nivel de desarrollo. Como la integración era asumida por países que no se plantearon, como los europeos, crear fondos que permitiesen amortiguar los costos de aperturas comerciales y reducir brechas, se acordó tener plazos diferidos, de tal suerte que la concesión de un país de mayor desarrollo a uno de menor nivel fuese inmediata y que la concesión recíproca se diera algunos años después. En otras palabras, se trataba de que los mercados de los países más grandes se abrieran a los países menores con mucha antelación. Visto en perspectiva, se puede decir que tanto en la ALALC como en la ALADI prevaleció algo muy extraño: la negociación que aspiraba a tener un comercio, si no totalmente, sí significativamente libre; nunca solo lo fue.

Y no es exagerado decir esto por cuanto existía, en esos años, una mentalidad proteccionista que el proyecto de integración no había logrado superar. Muchas de las negociaciones estaban orientadas a asegurar que una mercancía que ya se comerciaba siguiese entrando a un mismo mercado. Por ello es que la ALADI no solo no tuvo cláusula de nación más favorecida, tampoco logró nada significativo en los escasos intentos de hacer una efectiva multilateralización de todas las preferencias incorporadas en los llamados Acuerdos de Alcance Parcial o en los más amplios de Complementación Económica.

El Perú pronto se percató de las inmensas limitaciones de la ALALC; sin embargo, no dejó de participar en sus farragosas negociaciones. Desde un punto de vista institucional, mantuvo durante años una misión diplomática exclusiva para la ALALC, primero, y la ALADI, después, distinta a la representación ante el Gobierno uruguayo. Embajadores con experiencia y versación como Vicente Cerro Cebrián, uno de los negociadores tanto del Tratado de Montevideo como del Acuerdo de Cartagena, representaron al país con solvencia. Incluso la sala de reuniones principal en la sede de la ALADI lleva el nombre del embajador peruano Luis Fernán Cisneros, quien murió ejerciendo funciones.

Un año de inflexión en esta búsqueda de la integración latinoamericana fue 1966. Los presidentes Eduardo Frei Montalva, de Chile, y Carlos Lleras Restrepo, de Colombia, invitaron a sus pares de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela a lanzar un proceso negociador con miras a crear un ambicioso proyecto comunitario. En paralelo se desarrolló otra negociación para establecer un organismo financiero que apoyara esa integración. En 1969 se firmó, en Cartagena de Indias (Colombia), el Acuerdo de Integración Subregional, llamado luego Acuerdo de Cartagena y popularizado con el nombre de Pacto o Grupo Andino. Un año antes se había constituido la Corporación Andina de Fomento (CAF), como agente financiero para la integración y la promoción del desarrollo de los países andinos, la que recién comenzará sus operaciones en 1970.

Si bien la negociación del Acuerdo de Cartagena se inició auspiciosamente con el gobierno de Fernando Belaunde, el cambio producido por el golpe de Estado de las Fuerzas Armadas, encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, significó incrementar enormemente el compromiso peruano con el

proceso. Muestra de ello fue el esfuerzo diplomático desplegado para obtener que Lima fuera designada sede del nuevo organismo. El éxito de la gestión se aprovechó para presentar la decisión como un reconocimiento a la denominada revolución peruana.

Antes de entrar en detalles sobre las políticas del Grupo Andino, debo decir que era ambicioso tanto en sus metas como en su diseño institucional. Así, en vez de contar con un secretario general, como es habitual en los organismos internacionales, en el Acuerdo de Cartagena se creó una junta de tres miembros, un colegiado que velaba por el proceso en nombre de todos los países miembros. Los andinos, inspirados en la integración europea, se dotaron, además, de algunos rasgos supranacionales, destacando entre ellos, en primer lugar, el hecho de que las decisiones (así denominadas) que tomaba la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el órgano de los plenipotenciarios, eran de aplicación directa en los países sin necesidad de pasar por ninguna instancia nacional que las validara. Por otro lado, como en Europa, la Junta, además de vigilar el cumplimiento de la normativa, tenía atribuciones reglamentarias y contaba con la exclusividad de la iniciativa legislativa.

Diez años después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Cartagena, se crearon el Tribunal de Justicia para dirimir las controversias en el marco del Acuerdo y el Parlamento Andino, como órgano deliberante, para ofrecer sus puntos de vista a los países miembros o a la Junta. Durante los primeros años, las demandas que recibió el Tribunal de Justicia fueron hechas por jueces nacionales, requiriendo la opinión prejudicial para fallar en casos sometidos a sus jurisdicciones. Cuando se dinamizó el comercio, pudo ejercer plenamente su función jurisdiccional. El Parlamento Andino, por su parte, modificó su

tratado constitutivo para que sus integrantes surgieran del voto popular en cada país miembro y no por designación de los respectivos congresos nacionales. Cambió el origen de la representación, pero no sus muy escasas funciones y siguió siendo un órgano deliberativo.

No solo lo institucional era de gran calado, puede decirse que se acompañaba con la tarea que se habían impuesto. Siguiendo la doctrina que imperaba en la época sobre la integración y sus etapas, cuyo teórico más difundido era el economista húngaro-americano Bela Balassa, el Grupo Andino se planteó iniciarse como una zona de libre comercio en un plazo determinado; una vez liberalizado el comercio entre sus miembros, se establecería una unión aduanera mediante la adopción de un arancel externo común, para luego llegar a un mercado también común, concebido además como latinoamericano. No aparece en el Acuerdo referencia alguna a la unión monetaria que, teóricamente, sería la etapa siguiente.

No estaban los andinos lejos de los sueños europeos, más bien los hicieron suyos tanto en el diseño de la institucionalidad como en los objetivos que esperaban conseguir. Partían de un discurso repetido hasta la saciedad: tenemos una herencia imperativa de nuestros padres fundadores, como Simón Bolívar, el unirnos en una sola nación. Esa creencia se repite sin mayor análisis o reflexión, añadiendo otros nombres, fueran José de San Martín o José Martí. Pienso, como Malamud (2021), que si bien ello explica el contundente apoyo popular que tiene la integración en la región, esa idea no es del todo cierta. En alguna medida lo corrobora Lynch en su biografía sobre Bolívar cuando escribe: «Desde un comienzo, dejó claro que no veía a América como una única nación; una unidad de este tipo sería imposible» (2006, p. 285). Opino que la integración,

desde un punto de vista conceptual, debe más a los gobernantes de mediados del siglo XIX, quienes pusieron de lado rencillas limítrofes para enfrentar conjuntamente las amenazas imperiales europeas y que manejaron, en textos jurídicos que aspiraban a ser vinculantes, las ideas de unión, federación y confederación o federalismo.

Esa suerte de destino manifiesto de la historia, cualquiera sea su verdadero origen, ha alimentado la voluntad política indispensable en todo proceso de integración y que manifiestamente se dio en la creación del Grupo Andino. Pero también es verdad que una voluntad política debe estar animada por consideraciones y sentimientos poderosos para que el impulso inicial no mengüe. La retórica romántica del siglo XIX es insuficiente. Para mí, la Europa que se une avanza a partir de dos realidades políticas y una realidad económica. Salidos de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, había una suerte de clamor sordo, pero que cubría todo el espacio: nunca más; junto a una seria preocupación porque en dos de los países más importantes y más poblados, Francia e Italia, existían poderosos partidos comunistas que hasta su evolución hacia el eurocomunismo eran absolutamente vicarios del Partido Comunista de la Unión Soviética. Una integración que promoviera el desarrollo equilibrado entre los países —y, al interior de ellos, entre las regiones— era una forma de encarar esta amenaza. Ya desde una perspectiva comercial hay que decir que, al firmarse el Tratado de Roma, en 1957, el comercio entre los seis países signatarios sumaba un tercio del comercio global de ellos. Ninguno de esos elementos concurrió para la integración andina. Sin historia que abrumara ni amenaza totalitaria y con comercio ínfimo, solo quedaba el discurso político.

Pero, para el Perú de los años setenta, el Grupo Andino era una opción que entusiasmaba por igual tanto en su dimensión económica como en sus posibilidades políticas. En lo económico, encajaba perfectamente dentro del paroxismo proteccionista al que se llegó cuando empezaron a diseñarse políticas industriales, asignándose sectores a países como resultado de intensas negociaciones. Consideraciones propiamente económicas, que hacen a la factibilidad o rentabilidad de un proyecto, pesaban menos que otros criterios manejados en corrillos y mesas de negociación. Desde una perspectiva política, el Grupo Andino ofrecía un abanico de oportunidades; un evidente prestigio acompañaba tener la sede y ser un activo miembro, lo que se tradujo en una proyección de influencia sobre Sudamérica y, finalmente, facilitó la conducción de situaciones entonces no resueltas, como las llamadas hipotecas, a las que me he referido en el capítulo anterior. En el marco andino, era posible encontrar espacios no solo para el diálogo, sino acordar programas para el desarrollo y la integración fronteriza; en el caso peruano, los espacios más densamente poblados y profusamente interrelacionados eran, como lo siguen siendo, los de Bolivia y Ecuador,

Debo insistir en la proyección de un prestigio en el espacio sudamericano. Aunque en esos años nadie usaba el concepto de *soft power* que acuñó, varios años después, Joseph Nye, la diplomacia peruana era muy consciente de que además de los elementos que conciernen al poder visible de un Estado, existe otro, menos notorio, que se genera a partir de la forma de conducirse internacionalmente. Las circunstancias de la relación de tensión con Estados Unidos que empezó a vivir el gobierno de Velasco Alvarado, hacía que fuera de la mayor importancia obtener el respaldo político de la subregión andina y de la re-

gión latinoamericana. Tal como se ha visto en el capítulo 3, temas como el de las 200 millas marítimas o conflictos derivados de las nacionalizaciones no podían ser enfrentados solo por el Perú, ni este pretendía hacerlo.

Como, además, ese proteccionismo tenía un componente nacionalista, nuestro país alentó la adopción de una norma que sería muy famosa: la Decisión 24 sobre tratamiento al capital extranjero, la cual no solo limitaba las remesas por concepto de ganancias y regalías a las empresas multinacionales o transnacionales, sino que les exigía, para poder beneficiarse del mercado ampliado, asociarse en minoría a una empresa de capitales andinos. Para el Gobierno peruano, de proclamado nacionalismo económico y soberanía política, estar acompañado en este predicamento por los socios andinos ayudaba a su imagen. Es justo reconocer, con una mirada desde la categoría jurídica de intertemporalidad, que eran años de un gran cuestionamiento a las actividades de las empresas transnacionales, tanto en aquellas políticas como en las de clara intromisión en la política interna de los países. Incluso fue un tema que se debatió ampliamente en la ONU, en el marco de una comisión especial creada por la Asamblea General y de la cual surgió un código de conducta no vinculante.

El golpe de Estado en Chile no solo implicó un radical cambio de gobierno, sino también del modelo económico de sustitución de importaciones que por décadas se había aplicado en ese país, aunque probablemente llevado a sus extremos durante la presidencia de Salvador Allende. Chile pasó a tener una economía abierta, promoviendo la inversión extranjera y el libre comercio. Era cuestión de tiempo que dos visiones tan contrapuestas de los socios terminarían por enfrentarse. Argumentando Chile los inconvenientes que a su política eco-

nómica le ocasionaba la ya mencionada Decisión 24, decidió retirarse del Grupo Andino. No volvería a él sino en calidad de observador en el año 2006.

Aislado Chile en la región y condenado internacionalmente, los países del Grupo Andino se mantuvieron firmes en la ruta proteccionista inspirada en la teoría de la industrialización por sustitución de importaciones que desarrollara Raúl Prébisch desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>7</sup>. Esta política comercial, pensada para aplicarse a los países desarrollados o del centro, como los llamaba, no fue capaz de distinguir entre ellos y los socios de la integración. Eso se tradujo en que fracasará la rebaja arancelaria total entre estos, y que tampoco se cumplieran los plazos fijados en el Acuerdo de Cartagena y que su texto tuviera que ser modificado con el fin de no suprimir las metas temporales para establecer la zona de libre comercio o la unión aduanera.

Agravó esta situación de escasos avances la famosa crisis de la deuda y la década pérdida que le siguió. Solo hubo una importante y rescatable historia en esos años: la concreción de una dimensión política inspirada por el Perú y, en particular, por su canciller Carlos García Bedoya, definida esta como una opción para contribuir al proceso de democratización en el área andina y en la región latinoamericana con una perspectiva regional. Fue el primero de los instrumentos políticos dentro de la integración que se generaron en América Latina y del que nos ocuparemos más adelante.

---

7 Raúl Prébisch fue evolucionando de manera muy significativa, a punto tal que, en 1983, publicó un largo ensayo titulado «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo». Su defensa del proteccionismo de los países de la periferia pertenece a la segunda etapa, aunque matiza al considerarlo como un periodo de transición y que no debiera exceder ciertos límites.

Superada la crisis de la deuda e iniciado el proceso de apertura de las economías, el Grupo Andino tuvo un renacimiento: su comercio en los primeros años de la década de los noventa se multiplicó por cinco, se abrieron los cielos a los vuelos de sus empresas de aviación, se abandonó la discutida Decisión 24 y se empezó a practicar un regionalismo abierto, que consistía en empezar a negociar acuerdos comerciales con otros países, primero los más cercanos. Para finales de esa década, ya se había logrado liberalizar el comercio entre todos los países miembros, aunque nunca se llegó restablecer la unión aduanera cabal. En esta nueva dinámica se obtuvieron preferencias comerciales para ingresar a los mercados de Estados Unidos y de la Unión Europea (UE), dentro de un esquema que se basaba en la cooperación a nuestra lucha por combatir la producción y tráfico de drogas.

A comienzos del presente siglo, la aparición de Hugo Chávez en Venezuela generó tensiones en la ahora Comunidad Andina (CAN), con otro nombre y otra estructura al calor de la ebullición integracionista que se vivió en la década anterior. El regionalismo abierto que había permitido iniciar conversaciones con Estados Unidos y la UE no era aceptable para el Gobierno bolivariano de Venezuela, más bien enemigo de los tratados de libre comercio. Parecía que se buscaba rescatar el pasado proteccionista y los tiempos de los acuerdos de preferencias acotadas a unos cuantos productos e incluso de los acuerdos de comercio administrado. Decidió Chávez retirarse de la CAN y solicitar su ingreso al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde los gobernantes Lula da Silva, de Brasil; Fernando Lugo, de Paraguay; Tabaré Vázquez, de Uruguay; y Néstor Kirchner, de Argentina, conformaban un grupo homogéneo y muy alineado a su proyecto.

Dentro de la CAN, en pocos meses cambiaron gobierno Bolivia con Evo Morales, Perú con Alan García y Ecuador con Rafael Correa. Tanto Correa como Morales decidieron no seguir participando de las negociaciones con Estados Unidos y la UE. Al final, de cinco países que la habían iniciado, solo Colombia y Perú arribaron a acuerdos. El Perú apostó por la integración al mundo, y firmó un tratado comercial con Estados Unidos, no sin antes renegociar dos capítulos: de protección ambiental y de los estándares laborales, por exigencia de la nueva mayoría demócrata del Congreso. Este acuerdo pudo lograrse porque la iniciativa Clinton de crear un área de libre comercio para las Américas naufragó en la cumbre de Mar del Plata (Argentina), del 2004, por la oposición frontal de Venezuela y Argentina, así como, más discretamente, de Brasil. A partir de entonces, se abrieron posibilidades para acuerdos bilaterales<sup>8</sup>.

Aprobado nuestro tratado comercial con Estados Unidos, tocó al Perú, junto con Colombia, insistir con la UE para retomar una negociación paralizada; y así un acuerdo que iba a ser CAN-UE se convirtió en un acuerdo multipartes: países de la CAN-UE.

En el camino quedó, sin perspectiva, el ansiado proyecto de hacer converger los dos procesos de integración comercial, la CAN y el MERCOSUR. Incluso se dieron pasos, desde un formal anuncio en una reunión de jefes de Estado, de la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuyo patrimonio lo conformaban, de un lado, los acuerdos comerciales entre los países de ambos grupos y, de otro, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA),

---

8 No deja de ser llamativo que Estados Unidos, país que a finales del siglo XIX había propuesto crear una zona de libre comercio para las Américas, un siglo después presentara una iniciativa no idéntica, porque los tiempos eran otros, pero sí con el mismo objetivo.

surgida a partir de la Cumbre de Río de Janeiro del año 2000, convocada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, dentro del proceso de sudamericanización de su política exterior (Ricupero, 2017). Hugo Chávez, quien creía en la integración política, pero no en la económica, fue responsable de desviar el proyecto de convergencia sudamericana hacia la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En la negociación de su tratado constitutivo, se despojó a esta organización de todo componente de integración comercial, manteniendo la integración física y, como novedad, la coordinación y la cooperación políticas.

La crisis de la CAN y la experiencia frustrada de la Comunidad Sudamericana de Naciones demostraron claramente que había llegado el momento de replantearse los criterios para hacer integración. En el pasado se había privilegiado la vecindad como factor aglutinante. Eso ya no parecía suficiente. En el 2011, Alan García convocó a Lima a los presidentes Sebastián Piñera, de Chile; Juan Manuel Santos, de Colombia; y Felipe Calderón, de México, para lanzar una novedosa iniciativa de integración, la Alianza del Pacífico, destinada a crear un espacio para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. ¿Cuál fue el factor aglutinante? La afinidad de las políticas económicas y en materia de integración a los mercados internacionales. Los cuatro países tenían acuerdos de libre comercio entre ellos y con Estados Unidos y la UE. Salvo Colombia, los otros tres también lo tenían con China. Una visión compartida, un *animus societatis*, para expresarlo con el latinazgo jurídico, permitía profundizar una relación sustentada en bases sólidas, convirtiéndose prontamente en el esquema de integración más dinámico de la región y el que más interés ha concitado en el presente siglo.

Atrapado el Perú entre el proceso andino pasmado y la de UNASUR, desvirtuada al dedicarse exclusivamente a los temas políticos, haciendo dejadez del desarrollo de la integración económica y comercial, logra desplazarse en otra dirección y generar una nueva entidad, que no solo rescata y pone en valor su tradición de compromiso con la integración y la cooperación latinoamericana, sino que esta vez apunta a un horizonte espacial novedoso: el Pacífico, convertido en el centro más dinámico del comercio, las finanzas y la innovación en lo que va del siglo XXI. En los tiempos ideologizados que vivía la región, no faltó quien acusara a esta iniciativa de estar dirigida contra la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), una propuesta liderada por Hugo Chávez como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a la que se incorporaron varios países de adhesión bolivariana. No era ALBA muy ambiciosa en su dimensión de integración, pues estaba más orientada a un comercio administrado que a liberalizarlo. En cambio, su dimensión política prevaleció, fue siempre un bastión de la praxis bolivariana. En todo caso, en términos de comercio y economía, no podía haber enfrentamiento alguno entre dos esquemas de integración que no se relacionaban. Lo que sí podía hacerse era cotejar las dimensiones y proyecciones de uno y de otro. Se trataba de dos concepciones totalmente diferentes en torno a la integración y a las relaciones económicas internacionales.

#### 4.2. Dimensión política de la integración y la cooperación latinoamericana

Del libro *Política exterior peruana. Teoría y práctica* (1981), obra fundamental de Carlos García Bedoya, destaco un texto

que considero es la piedra angular de todos los proyectos para dotar de contenido político a la integración y de los intentos de avanzar a partir de ella, o con nuevas herramientas, en concertaciones políticas latinoamericanas.

En mayo de 1979, los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela [se reunieron para] estudiar el documento que debiera ser sometido a los Presidentes de esos países como texto base para la solemne declaración [con motivo] del x aniversario de la suscripción, en Cartagena de Indias, del Acuerdo [...]. Los Cancilleres reunidos consideraron absolutamente inevitable que el anteproyecto de Mandato estuviera dominado por un enfoque nuevo y promisor. En él debía definirse el verdadero contenido político de la experiencia andina y proyectarlo al ámbito latinoamericano en particular y al de los países en desarrollo en general. Ello necesariamente respondía a la vocación original y al destino final del Grupo Andino. (1981, pp. 99-100)

García Bedoya, entonces canciller del Perú, tuvo muy claro que la integración es un proceso que se inicia ampliando el espacio comercial para expandir mercados, avanzar en varias direcciones, no solo económicas, sino también sociales y políticas, creando realidades novedosas y diferenciadas de las partes (países) que lo componen, y que debiera tener como objetivo permanente llegar a una etapa superior: la integración política. Más allá de estas reflexiones un tanto teóricas, lo que queda es que la integración es un hecho político y, como tal, se define a sí misma, y lo sigue siendo para avanzar hacia estadios superiores o, si se quiere, etapas para usar la terminología tradicional. La integración, además, va a generar un sistema a

partir del cual podrá obtener un posicionamiento común en el debate internacional. Esta reflexión tiene hoy más vigencia y mayor relevancia, dada la cantidad de temas que requieren ser abordados globalmente.

Pero también es verdad que ese hecho político dotará al Estado que sepa hacer buen uso del recurso de una posición y proyección de mayor relevancia internacional que las que su propio perfil le ofrece. Hay algo semejante a un poder incremental de un Estado, si es capaz de asumir iniciativas y desafíos con imaginación y correcta percepción de la realidad. Lo tuvo claro el Perú cuando, en 1979, propuso a los socios andinos una alternativa de solución latinoamericana a la crisis en Nicaragua, el conflicto militar del Frente Sandinista contra la dictadura somocista. Lo primero que hicieron los cancilleres andinos fue declarar que en ese país debía reconocerse el estado de beligerancia, lo que significa que a los insurrectos se les aplican las mismas normas del derecho internacional que a los combatientes de una guerra entre Estados. Esta vieja figura jurídica no se usaba desde la guerra civil española; y, en el caso peruano, hay que remontarse a la presidencia de José Balta, quien en 1869 recurre a ella para proteger a los insurgentes cubanos que luchaban contra la dominación española. Al margen de la legalidad no discutida del pronunciamiento andino, la lectura política fue la correcta: se estaba avalando una lucha por la democracia.

No se limitó a ello la intervención andina, repitió su actuación en la reunión de cancilleres que convocó la OEA para tratar el tema de Nicaragua. En esta oportunidad, Estados Unidos propuso la creación y envío de una fuerza de paz interamericana, como en otras ocasiones; una fuerza que siempre había estado compuesta por soldados americanos y servía

para apoyar dictaduras frágiles enfrentadas a fuerzas rebeldes. Los andinos, gestionando bien los apoyos de los otros países miembros, lograron que Estados Unidos retirase su propuesta. Meses después, Carlos García Bedoya declararía ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: «Con legítima satisfacción los países del Grupo Andino pueden afirmar que coadyuvaron al rescate de una tradición ética de la región. La iniciativa que asumieron en momentos particularmente difíciles, tuvo el valor del compromiso con la justicia» (1981, p. XVI)<sup>9</sup>.

A esta actuación política andina, sucedió otra en Bolivia, donde el mismo día en que concluía una asamblea de la OEA un coronel pretendió dar un golpe de Estado. La rápida reacción de los andinos movilizó a la mayoría de países, incluyendo a Estados Unidos, para aislar al golpista y así frustrar un nuevo gobierno *de facto*, precisamente cuando Bolivia acababa de salir de uno y cuando Ecuador y Perú estaban despidiendo a sus gobiernos militares.

Paradójico es, sin duda, que el liderazgo de estas acciones correspondiera a un país que estaba en tránsito a la democracia después de casi doce años de gobierno autocrático. No resulta tanto desde una perspectiva de hacer del Grupo Andino un espacio para reforzar las democracias que se recuperaban. Tampoco sorprende, dentro de esta lógica, que al año siguiente, en Riobamba (Ecuador), el Grupo Andino se dotara de una cláusula democrática que vincula la pertenencia al proceso de integración con la vigencia del Estado de derecho. La primera que existió en una organización de América Latina.

9 Es pertinente añadir que los sandinistas invitaron a los cancilleres andinos a que los acompañasen en su entrada triunfal en Managua. Por la responsabilidad asumida en favor de la democracia, hecha con la sobriedad de la convicción, declinaron participar.

Estas dos gestiones exitosas condujeron al Perú a proponer la creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como una instancia que sirviese tanto para superar los entrampamientos, bastante frecuentes, que dificultaban los avances en la integración económica como para tener una proyección política internacional. No existía tal órgano en el Grupo Andino y había necesidad de contar con una instancia de actuación política. Aunque su nacimiento fue bien recibido —a juzgar por el reconocimiento expreso que tuvo de países de la región, como Argentina y Brasil, y de los dos socios económicos y comerciales más importantes: Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, con más miembros y más profunda integración—, las circunstancias hicieron que este foro de cancilleres se mantuviese dentro de una informalidad legal. Solo fue incorporado al Acuerdo de Cartagena con el Protocolo de Trujillo de 1997, que modificó aspectos esenciales de la institucionalidad andina.

El conflicto bélico peruano-ecuatoriano en la Cordillera del Cóndor, en enero de 1981, impidió que este mecanismo siguiera actuando. Hubiese sido un contrasentido pretender mediar en busca de la paz y la democracia en la región, cuando dos de los países andinos vivían un conflicto que tenía su propio mecanismo de mediación, el de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, a los que siempre se recurría. Se paraliza así el Grupo Andino político, pero deja establecido un precedente y hasta un ejemplo: era posible buscar la paz desde una mediación latinoamericana, consultando a las partes involucradas y tratando de alejar de la crisis a Estados Unidos, que muchas veces resultaba ser el problema y no la solución. Cualquiera que sea la interpretación que se dé a la conformación del Grupo de Contadora, en 1983, integrado por Colombia, México,

Panamá y Venezuela, no puede negarse el antecedente directo del Grupo Andino; igual que este, ofrecía buenos oficios para posibilitar una solución al conflicto centroamericano. Será el Perú quien tome la iniciativa en torno a este asunto:

Atendiendo al planteamiento del presidente [Alan] García en su discurso de toma de posesión, los cancilleres de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, constituimos, mediante una Declaración suscrita en Lima el 29 de junio de 1985, el Grupo de Apoyo a Contadora poniéndonos a su disposición. Este acogió de inmediato nuestro ofrecimiento [...] iniciando así una sucesión de reuniones y gestiones. (Wagner, 1993, p. 73)

Si asumimos que por entonces ese era el principal problema político que tenía América Latina, en el que además estaba involucrado Estados Unidos por su apoyo a los llamados «contras» en Nicaragua (una escisión del frente sandinista que luchaba contra el gobierno de Daniel Ortega), se tendrá en claro que la tarea de ambos grupos era muy compleja. Se manejaba, además, a través de principios, porque estaban en juego no solo la paz, sino la defensa de la no intervención y la libre determinación. Compleja porque se trataba de una intervención bastante encubierta por parte del Gobierno norteamericano, aunque cuando Nicaragua llevó este caso a la Corte de La Haya se pudieron conocer los detalles de dicha intervención. Para el Perú, resultaba importante conformar este grupo de países muy representativos de la región, que empezó a ser conocido como el Grupo de los 8 a medida que se difuminaba la línea que separaba al original Grupo de Contadora del otro de Apoyo a Contadora. El reconocimiento internacional alcanzado por el grupo y la ampliación de su agenda a otros temas lo

hizo formalizarse como Grupo de Río. Como tal fue un interlocutor tanto de Estados Unidos como de la Europa comunitaria, ambos muy interesados en tener un ente representativo de la región y evitar la dispersión de diálogos fragmentados con un gran número y variedad de representaciones. El éxito del Grupo de Río forzó la entrada de nuevos miembros y derivó hasta su transformación en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), más representativa sí, aunque con comunes denominadores menores, como suele ocurrir cuando se ensanchan los grupos para albergar a otros socios, pero también otras visiones e intereses distintos.

Más de treinta años después de la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, el canciller del Perú, Ricardo Luna, tomó la iniciativa de convocar a sus homólogos de la región con ánimo de contribuir a solucionar la crisis política y humanitaria en Venezuela. Doce países firmaron la Declaración de Lima, asumiendo el compromiso de coadyuvar al proceso democrático venezolano a través de elecciones libres bajo supervisión internacional, gestionando la liberación de presos políticos y buscando la forma más eficiente de prestar ayuda humanitaria. Una región con signos de polarización determinó desencuentros a su interior e incluso algún retiro. En todo caso, resulta prematuro juzgar su actuación y los resultados o ausencia de ellos. Lo que es evidente es que Venezuela terminó siendo un tema de la mayor sensibilidad y de grandes antagonismos para que resultase fácil una mediación.

La integración fue y es, para el Perú, una piedra de toque que ha terminado por guiar su política exterior de cara a sus vecinos y a la región. La dimensión política que le dio ha permitido enriquecerla e incrementar sus posibilidades de proyección internacional.

### 4.3. La crisis de la deuda

Si la crisis del petróleo y la energía fue el anverso de una moneda que tenía esculpida las figuras de la unidad tercermundista, del triunfo de una reivindicación y un horizonte de luz, la crisis de la deuda era el reverso, la desunión, la derrota y sombras sin perspectivas. El aumento vertiginoso de los precios del barril hizo que las naciones petroleras dispusieran de ingentes cantidades de recursos económicos que fueron a parar a la banca internacional que se esmeró en colocarla en aquella región que venía creciendo sostenidamente, que tenía políticas de endeudamiento razonables, que había honrado todos sus compromisos de las últimas décadas en materia de deuda y cuyos países eran disciplinados miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. (°)

No estaban estas instituciones en disposición de recibir los petrodólares que acumulaban los países de la OPEP, entre otras razones porque se hubiera alterado significativamente el peso de las naciones industrializadas occidentales en el sistema de votación. Tampoco habrían podido desembolsar esos recursos con la prontitud y casi sin el escrutinio que sus reglas exigían, aunque sí lo hacía la banca privada internacional, que llenó de dinero fresco a la región. No se exigían grandes y bien sustentados proyectos para acceder al dinero que manejaban. Se endeudaron los países para lo bueno y lo superficial, para la inversión a largo plazo como para financiar déficits presupuestales o solventar alguna crisis de balanza de pagos y, como no podría ser de otra manera, también para gastar en armas. El Perú, por ejemplo, en aquellos años hizo su mayor compra en lo que iba del siglo.

Para 1980, año en el que se restaura la democracia en el Perú y en otros países latinoamericanos, encontrarán una deuda muy crecida, que en apenas tres años más se duplicó; en parte, por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos; y, por otra, por la necesidad de recursos en nuestros países, a los que la recesión en los países desarrollados había afectado sus ingresos por exportación. Se tiene muy sabido el día y año, así como el nombre del ministro de hacienda de México que llamó al secretario del Tesoro de Estados Unidos y al director gerente del FMI para anunciarles el inminente cese de pagos. Pero, para ese agosto de 1982, ya era un problema serio la deuda para países como el Perú, que en una década de gobierno militar se había decuplicado. Otros países, como Argentina y Brasil, pronto siguieron los pasos de México y tuvieron que declarar su cese de pagos. Si ese panorama era ya era grave, al Perú se le presentó un problema más: un violento fenómeno de El Niño, que significó una caída de 12% del PBI, en 1983. Al final del período de gobierno de Fernando Belaunde, ya nuestro país había dejado de honrar sus deudas con los acreedores privados, aunque ello nunca se hizo público.

Cuando el problema de la deuda no había alcanzado la gravedad y la dimensión catastrófica que tuvo a partir del año 1982, se reunieron los ministros de Economía de los países más endeudados de la región, convocados la primera vez por el presidente del Ecuador y la segunda por el presidente de Colombia, a fin de establecer coordinaciones y concertar criterios comunes para una acción sobre este tema. En esas primeras reuniones de 1979, tres peruanos: Javier Silva Ruete, ministro de Economía; Manuel Moreyra, presidente del Banco Central; y Carlos Alzamora, a la sazón secretario general del SELA, plantearon asumir la responsabilidad de un enfoque integral de la

crisis. Como consecuencia de estos intentos iniciales de buscar soluciones a un tema que ya agobiaba, se llegaría al llamado Consenso de Cartagena, que devino en un mecanismo que mal funcionó, porque no estaba en interés de la mayoría que fuera algo más que un foro consultivo, no deliberativo. Se concibió que el mismo serviría para acordar lineamientos comunes que orientarían la negociación de cada país por separado con los acreedores. Extraña conducta negociadora en la cual los acreedores se presentan unidos, como un cartel, y los deudores no quisieron nunca hacer un solo frente.

Cuando asume la presidencia Alan García, en su discurso en el Congreso proclama que dedicará el 10% de los ingresos de exportación al servicio de la deuda. Si para entonces se consideraba que no debía dedicarse al pago no más del 25%, en el caso del Perú, las obligaciones anuales representaban algo más del 100% de sus exportaciones. Estados Unidos, cuyo secretario del Tesoro estaba presente en el Congreso peruano cuando se hizo este anuncio, tomó nota del desafío y presentó semanas después el plan Baker, que no tuvo éxito alguno.

Pese a lo acuciante y grave como era el problema de la deuda, no hubo forma de generar una posición común y articular una efectiva defensa a partir de ella. Aunque se decía que era conveniente compartir criterios, la verdad es que estos tenían que pasar por el tamiz de lo que se consideraba la naturaleza diferenciada de cada caso o de cada deuda. Estas negociaciones singulares produjeron catastróficos resultados para los países endeudados y generó pingües ganancias para la banca privada. No es gratuito ni injusto que esos años sean considerados de la década perdida de América Latina.

Aunque no faltaron los esfuerzos de gestión multilateral en foros de la ONU, el Perú no podía esperar mucho de cual-

quier gestión diplomática. Desde un primer momento, sus socios en este drama común se imaginaron, con evidente ingenuidad, que solos y aislados podrían obtener beneficios que les serían negados si actuaban como cartel. La posición peruana de no destinar más del 10% de sus ingresos de exportación para el servicio de la deuda, la más radical de las propuestas adoptadas por los deudores, hizo que se quedara aislado. Comprendido claramente este curso de acción, no cupo otra cosa que asumir internamente los costos de la decisión.



# 5

## «Perú al pie del orbe; yo me adhiero»

*Las tres décadas posteriores a Leguía, una etapa de considerable cambio en el espectro y dirección de la política exterior del Perú, marcaron el ritmo para una mayor innovación en el período contemporáneo. Después de 1962, la política exterior giró hacia nuevas direcciones en las cuales abordó temas inexplorados, adoptó enfoques renovados, y consolidó nuevas relaciones bilaterales y multilaterales.*

RONALD BRUCE ST. JOHN (1999)

*Así tenemos todo este otro complejo de relaciones que se ha ido abriendo de manera importante en la diplomacia peruana en los años recientes y que no es otra cosa que un intento de la propia Cancillería de ubicar a nuestro país en su verdadera dimensión internacional y en su verdadera proyección a escala mundial.*

CARLOS GARCÍA BEDOYA (1981)

Aun antes de los tiempos que mencionan los autores arriba citados —St. John se refiere a los años sesenta y García Bedoya piensa en los setenta—, y luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, la diplomacia peruana se sintió liberada de la pesada carga que venía arrastrando durante más de un siglo. El Perú asistió, en 1945, a la Conferencia de San Francisco, donde se firmó la Carta de las Naciones Unidas, y participó en el debate en torno a ella, ya no preocupado por sus temas terri-

toriales y el modo de incluirlos en el orden del día, como había ocurrido cuando adhirió a la Liga de las Naciones, o incluso antes, cuando a finales del siglo XIX Estados Unidos planteó su iniciativa panamericana. Nuestra participación en las primeras asambleas generales fue sobre temas sustantivos, como el derecho a veto que se le dio a las grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, en clara contradicción con el principio de igualdad de los Estados que proclamaba la Carta o sobre cómo superar la inacción derivada del veto en el Consejo de Seguridad frente a una amenaza a la paz o cuando ya ha estallado un conflicto bélico.

La primera elección del Perú como miembro del Consejo de Seguridad, en 1954, reforzó el carácter principista de su discurso acerca de los temas de mayor confrontación este-oeste, dado que se vivían los tiempos más críticos de la Guerra Fría. Nuestro país no asumía en solitario una posición tan cercana a los Estados Unidos; lo hacía desde una perspectiva latinoamericana y con un discurso que se confundía con el de países como Brasil, Chile, Colombia o México, salvo con este último, en el caso del ingreso de España a la organización. Eran tiempos bipolares rígidos, absolutamente maniqueos, en los que aún no se había establecido ningún espacio neutral compartido, solo posiciones aisladas de algunos países. A partir de la Conferencia de Bandung, en 1955 —organizada por Abdel Nasser, presidente de Egipto; Jawaharlal Nehru, primer ministro de la India; y Ahmed Sukarno, jefe de Estado de Indonesia—, en la que nace el Movimiento de los Países No Alineados, se empieza a resquebrajar el sistema de alianzas formado luego de la guerra, aunque tendrá todavía que incorporarse el mariscal Josip Broz Tito, jefe de Estado de Yugoslavia, para que pueda cobrar relevancia y peso en las relaciones internacionales.

les. El Perú se unirá a esta nueva articulación representativa algunos unos años después.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nace a partir de un proyecto —lleno de deficiencias, como decía Alberto Ulloa— elaborado en Dumbarton Oaks, Washington D. C., por Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética, China y algunos otros países occidentales. Los debates en San Francisco sobre el proyecto de la Carta Constitutiva tienen su antecedente en las ideas originales que intercambiaron el presidente de Estados Unidos, Franklin Roosevelt, y el primer ministro de Reino Unido, Winston Churchill, en una época tan temprana como 1941. Al igual que el FMI o el Banco Mundial, la ONU se gestó durante la guerra, bajo la misma inspiración y patrocinio.

Compuesta inicialmente por 51 países, 21 de los cuales eran de América Latina, y por tanto tenían un peso específico en la organización, le correspondió a estos últimos, y al Perú, en concreto, contribuir a desarrollar lo que sería la Carta Constitutiva. Si bien los latinoamericanos no pudieron impedir la incorporación del voto negativo al que tenían derecho los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sí lograron el reconocimiento de principios como el de libre determinación de los pueblos y el de no intervención.

No estuvo ausente el Perú, en esos primeros años, de muy importantes decisiones: participó, con el diplomático y ex canciller Arturo García Salazar, en la comisión para la partición de Palestina y la creación del Estado de Israel; asumió la defensa de la universalidad de la ONU, consiguiendo la creación de una Comisión de Buenos Oficios propuesta y presidida por Víctor Andrés Belaunde, haciendo posible el ingreso de Italia y Japón, derrotados en la Segunda Guerra Mundial, así como el de España; bastante más complicado este caso por el ante-

cedente de ser Francisco Franco el mismo jefe de Estado que había enviado la División Azul a invadir, junto con la Alemania nazi, a la Unión Soviética, por lo que este país venía vetando su ingreso y contaba con el apoyo de México, donde se había instalado el gobierno en el exilio de la República Española. Años después, en 1958, el mismo Belaunde será elegido presidente de la Asamblea General.

Destacaba también la figura de Alberto Ulloa, activo en los trabajos jurídicos. Uno de los de mayor impronta e implantación internacional fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, aun cuando fue una Resolución de la Asamblea General y, por lo tanto, no vinculante, fue adoptada como ley nacional por varios países, entre ellos, el Perú. Debemos a esos esfuerzos iniciales una normativa que tenía que ver con la defensa de los recursos naturales frente a la explotación y depredación por compañías o flotas pesqueras de las grandes potencias, que era de la mayor novedad entonces para el derecho internacional y que cobraría, en los años siguientes, una muy significativa importancia.

En paralelo a esta actividad dentro de la ONU, que en términos de estricta diplomacia correspondería a una no desdeñable política de prestigio nacional, se desarrolló un accionar en el escenario americano, adonde se trasladará parte del debate del foro mundial: la defensa de los fueros regionales como el espacio natural para el tratamiento de problemas de esta índole entre países de América Latina. Diego Cordovez, quien fuera durante muchos años un alto funcionario de la ONU y, luego, ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, considera que este criterio, que ocasionó interpretaciones diferentes en las dos organizaciones, ONU y OEA, terminó zanjándose, en 1965, a favor de la primera.

Cuando se produjo la crisis en la República Dominicana, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolvió sin más trámite que aunque la OEA ya estaba considerando el problema, la Organización (ONU) debía participar en la solución del conflicto [...]. A partir de entonces la Organización se convirtió en un recurso [...] que tuvo creciente relevancia en la solución de las controversias políticas en la región latinoamericana. (2013, p. 66)

En abril de 1948, en medio del famoso «Bogotazo», como se conocen a los disturbios ocurridos en Bogotá, capital de Colombia, consecuencia del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, se discutió la Carta que dio nacimiento a la Organización de los Estados Americanos (OEA) con una destacada actuación de la delegación peruana, empeñada en fortalecer el andamiaje institucional americano. Pero tan importante como la transformación de la vieja Unión Panamericana en la nueva OEA fue la negociación y suscripción del Tratado de Solución de Controversias, llamado Pacto de Bogotá. Muchos años después, fue este pacto el que nos franqueó la puerta para demandar a Chile ante la Corte de La Haya por el establecimiento de los límites marítimos.

Se tiene la impresión de que la política exterior peruana descubre un espacio donde proyectarse en el ámbito multilateral, aunque aparentemente acotado por los estrechos márgenes de maniobra que entonces permitía la Guerra Fría. Pero eso, siendo verdad, no lo es totalmente. Hay que mirar esos años con una perspectiva más amplia, más comprehensiva de lo que se venía gestando: la construcción de un nuevo orden mundial con instancias, algunas inéditas, que buscaban evitar la repetición de los errores del pasado, no solo los políticos, sino también los económicos y comerciales.

Tales instancias fueron y son llamadas las instituciones de Bretton Woods, y su diseño empezó antes con los trabajos que durante la guerra intercambiaron el norteamericano Harry Dexter White y el británico John Maynard Keynes. La creación del Fondo Monetario Internacional respondía a la necesidad de coadyuvar a la estabilización de las monedas en los países y evitar excesivas fluctuaciones. El hoy Banco Mundial fue creado para financiar la reconstrucción de la Europa devastada. Las negociaciones para crear una organización internacional del comercio, que no se pudo concretar institucionalmente, terminaron en un convenio provisional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) —desde 1994, Organización Mundial del Comercio (OMC)—, que permitió iniciar una importante apertura y liberalización del comercio, desterrando los conflictos mercantiles que fueron moneda común durante los años de entreguerras y contribuyeron al clima de tensión que condujo a la Segunda Guerra Mundial.

Toda una arquitectura de paz internacional, pero también de prosperidad, dos conceptos que no pueden desligarse, ya que se garantizan mutuamente. El Perú se adhirió resueltamente, y desde sus inicios, a las instituciones internacionales concernientes al comercio y a la economía. Buena prueba de ello fue su incorporación al GATT, en 1951, durante la Ronda Torquay; mientras que otros países latinoamericanos, específicamente, los socios andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela—, harían lo propio recién en los años noventa, cuatro décadas después. Ello nos dice algo de la política exterior peruana y de su vocación de integración al mundo.

## 5.1. Cambios: nuevos tiempos, nuevas formas, nuevos horizontes

*En esta era de cambio considerable, cada gobierno naturalmente puso énfasis en diferentes problemas y oportunidades. Sin embargo, la dirección central de la política exterior peruana reflejó una continuidad que trascendió intereses individuales. A fin de fortalecer la soberanía del Perú, gobiernos sucesivos desde Belaunde hasta García se orientaron a reducir las presiones externas y las condiciones impuestas, especialmente por parte de los Estados Unidos.*

RONALD BRUCE ST. JOHN (1999)

Elegido en 1963, Fernando Belaunde llegaba a la presidencia con un programa reformista, en el cual se inscribía como reclamo de alta sensibilidad política liquidar el viejo tema de la International Petroleum Co., que explotaba los yacimientos de La Brea y Pariñas, ubicados en la provincia de Talara, departamento de Piura, al amparo de un laudo del año 1922, que había sido declarado nulo por el Congreso anterior. Ese debate parlamentario, en el que participaron diputados de los nuevos partidos de centro izquierda, Acción Popular y el Partido Demócrata Cristiano, y algunos otros de verbo encendido, instaló en la agenda política, y en lugar prominente, el tema de la nacionalización de estos yacimientos. En el complejo proceso de las negociaciones con dicha compañía, esta impuso la carga de una constante presión del Gobierno de los Estados Unidos. Amenazas e incluso el corte de la ayuda económica fueron los instrumentos coactivos para doblar la posición peruana y permitir la continuación de las operaciones en el Perú de la subsidiaria de la Standard Oil, una de las más influyentes petroleras norteamericanas.

No era este el único tema de confrontación con Estados Unidos, fueron años de una intensa actividad pesquera en las aguas del dominio marítimo peruano. Esta vez no se trataba de la captura de ballenas y escualos, como hacían flotas extranjeras en los años cincuenta, sino de distintas variedades de atún. Cada detención y multa de una de estas naves eran motivo de confrontación y de alguna sanción prevista por determinada enmienda legislativa del Congreso de este país norteamericano. Añadió leña a esta hoguera que enturbiaba las relaciones peruano-estadounidenses, la decisión del presidente Belaunde de comprar aviones de combate en Francia, desviándose así de la secular tradición de tener a Estados Unidos como el único proveedor de armamento de guerra para el Perú. En apenas cincuenta años, habíamos pasado de ofrecerle a ese país la venta del puerto de Chimbote, durante el primer gobierno de Leguía, a optar por fuentes alternativas en la adquisición de armamentos.

Será justamente el tema de la International Petroleum Co. el que gatilló el golpe de los militares en 1968, cuya primera decisión de calado, apenas a una semana de tomar el poder, fue la inmediata nacionalización de dicha empresa, episodio que marcaría por buen tiempo las relaciones del nuevo Gobierno peruano con Estados Unidos, que no se movería un milímetro de su propia normativa legal, que requiere que toda expropiación sea compensada de manera justa, efectiva y pronta. Estados Unidos presionó una y otra vez al régimen militar con la amenaza de la aplicación de la llamada Enmienda Hickenlooper.

Pero si bien este tema, dada su capacidad para concentrar interés y debate político dentro y fuera del país, pareciera definir toda una nueva política exterior, en verdad, esta ya se

venía madurando en la Cancillería con una reflexión que, sin negar su propia historia, permitiese al Perú y a su diplomacia responder a los desafíos que planteaba la nueva realidad mundial y las oportunidades que ofrecía para incrementar la presencia internacional del país y servir mejor a sus intereses. Alguna vez, Javier Pérez de Cuéllar recordó esa preocupación compartida y pensada en conjunto con personajes como Carlos García Bedoya, quien señaló lo siguiente:

[...] sin dejar de priorizar la importancia básica que para una política exterior peruana tenían y tienen los problemas derivados de su presencia territorial en el área sudamericana [...] ha sido inevitable comprender que el estímulo de una nueva realidad mundial al actuar vigorosamente sobre nuestra propia identidad nacional ha hecho indispensable tomar clara consciencia de ella, para replantear amplias áreas de nuestra política exterior en función de los estímulos crecientes y llenos de riesgos. (1981, p. 131)

Se trató de un esquema conceptual muy completo, señalando las vías, antiguas y nuevas, por las que debía transcurrir la política exterior con el fin de ubicar al Perú en inéditos escenarios regionales y globales. Mirada con perspectiva, se debe contextualizar esa política en los complejos tiempos de la década de los setenta, cuando se sale de cauce la economía mundial. Se inicia este descarrilamiento cuando una de sus anclas, la convertibilidad dólar/oro, es abandonada por el presidente Nixon, en 1971; le sucede luego la crisis petrolera, así conocida desde entonces, aunque —como bien reclamaban los gobernantes del tercer mundo— se trataba más bien de una crisis de materias primas, porque no era únicamente el petróleo lo

que generaba esas turbulencias. También había carestía de alimentos, inflación y declive en los ingresos de los países menos desarrollados, entre otros temas. Era la crisis de un modo de producción que había permitido la recuperación espectacular de Europa y Japón, así como el desarrollo portentoso de Estados Unidos. Obligó a cambios tan profundos que, al decir de muchos teóricos, desataría la segunda ola de la globalización moderna, entendiendo como la primera la que apareció luego de las rebeliones populares en Francia, Italia y otros países europeos, en la década de 1840. Eran «tiempos revueltos», que duda cabe.

El primer nudo por destrabar en esta nueva andadura era romper con la restricción, creo yo, más autoimpuesta que dictada desde afuera, de no mantener relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y las naciones que orbitaban a su alrededor, las del Pacto de Varsovia. Esta restricción, quizá entendible en el contexto de los primeros años de la Guerra Fría, solo podía explicarse en los sesenta por la experiencia guerrillera vivida en el Perú y que estaba alentada por Cuba, todavía interesada en exportar su revolución a la América Latina. Fue este el primer paso diplomático del nuevo gobierno. Para subrayar más aún la importancia que daba a esa decisión, nombró como primer embajador en Moscú a Javier Pérez de Cuéllar, entonces secretario general de Relaciones Exteriores, cargo equivalente, en la actualidad, al de viceministro.

No fue, en cambio, tan fácil el establecimiento de relaciones con la República Popular China, pues el Perú reconocía, desde tiempo atrás, al Gobierno de Taiwán como representante de dicho país asiático; situación similar, dicho sea de paso, a la que aún persistía en la ONU. Se debía romper, pues, con la China insular para reconocer a la China continental. En la

Asamblea General, el Perú votó a favor del ingreso del país que dirigía Mao. Apreciado el voto peruano, se procedió a abrir embajadas en Lima y Beijing. Salíamos así de una zona de confort —nuestro hemisferio, más la Europa occidental y algunos pocos países de Asia y del norte de África— para explorar espacios muy poco conocidos por nosotros y donde debíamos encontrar oportunidades tanto de comercio como de cooperación, desde la técnica hasta la militar, pasando por la política y la economía.

No solo habíamos limitado nuestro relacionamiento con todos los países del «socialismo real» europeo, también lo habíamos hecho en nuestra región al romper relaciones con Cuba, luego de que fuera expulsada de la OEA, en 1962. El Perú no quiso confrontarse abiertamente con los demás países desconociendo una decisión colectivamente tomada. En la Reunión de Cancilleres de la OEA, en 1971, solicitó que se dejara en libertad a los Estados para que, si así lo deseaban, reanudaran sus relaciones con la isla. Luego de que su moción fuera rechazada al obtener mayoría simple y no los dos tercios de votos requeridos para suspender la sanción, el Perú procedió a restablecer plenas relaciones diplomáticas con Cuba, denunciando que el mecanismo de votación de dos tercios impedía levantar la sanción, pero que la mayoría que se pronunció a favor había dejado sin sustento dicha norma.

Liberados de esas ataduras del pasado, era posible imaginar variados escenarios en donde nuestro país podía proyectarse. No en círculos concéntricos de los que muchos han hablado, sino, como dijo más de una vez García Bedoya, tratando de jugar en diversos tableros en función de sus intereses y capacidades o recursos. Concurrían a este propósito un Gobierno con un manifiesto compromiso con el cambio y un mundo

que venía modificándose significativamente. «Estos cambios en la política exterior obedecieron sobre todo a las transformaciones que el gobierno revolucionario planteó y fue introduciendo en la sociedad peruana, pero también a las nuevas tendencias que los gobernantes militares y diplomáticos percibían en el entorno regional y mundial» (Alcalde y Romero, 2018, p. 259).

Yo añadiría a la anterior reflexión que la política exterior que implementó el Gobierno era funcional a su visión del desarrollo, a su búsqueda por lograr la «segunda independencia» del Perú y al nacionalismo militante que lo conducía a una permanente confrontación con Estados Unidos. Aunque no se deja de afirmar que la política interna y externa viajan unidas, incluso se parafrasea una famosa expresión para decir que la política exterior es la consecución de los objetivos de la política interna en otros escenarios, en el caso del Perú de los años setenta sí se puede decir que nunca antes ambas políticas tuvieron un nivel tan alto de correspondencia.

Las sucesivas nacionalizaciones emprendidas por el Gobierno sobre propiedades de capitales norteamericanos no podían sino exacerbar el conflicto. El inicio de la gestión de Salvador Allende en Chile matizaba un tanto el tratamiento dispensado al Perú, cuyo Gobierno, a diferencia del vecino, no se proclamaba marxista, sino seguía una vía propia no socialista ni capitalista. Pero, además, mantenía abiertos los canales del diálogo. Al manejo cuidadoso de una relación bilateral siempre compleja, unió el Perú una habilidad para insertarse en los escenarios multilaterales, apelando a ser reconocido dentro de una vanguardia conductora del cambio. Interesante notar cómo se hizo un espacio a partir de una política exterior clara en objetivos y pragmática en los medios requeridos.

Como nos recuerdan bien Alcalde y Romero (2018), se empieza este despegue hacia nuevos horizontes usando los primeros esbozos de concertación regional, como la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), creada como un foro para armonizar las posiciones de los países latinoamericanos respecto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Allí, nuestro país planteó un conjunto de principios que denominó el Decálogo de Torre Tagle, y que debidamente modificado y ampliado se incorporaría a la agenda latinoamericana con el nombre de Consenso de Viña. El Perú enfrentaba así, con un inicial apoyo latinoamericano, la enorme presión de Estados Unidos con motivo de la nacionalización de la mencionada International Petroleum Co., y también por su defensa de las 200 millas marítimas, que tenían un dispositivo legal amenazante, similar al de las expropiaciones, denominado Enmienda Pelly.

Como he dedicado el capítulo 3 a la historia de la consagración de la tesis peruana de las 200 millas, obviaré en este apartado referirme a ella. Me interesa, más bien, abordar la diplomacia peruana desde una perspectiva distinta: de un lado, en el marco de las relaciones con Estados Unidos y el gran impacto que tenía en la política y la economía del Perú; y, de otro, como trecho de un camino que no se abandona ni concluye, el de la afirmación de la independencia y la consecuente capacidad de decidir con mayor libertad su vía al desarrollo. Bien entendido, ese camino transita por los escenarios internacionales, donde no diremos que se juega el destino del Perú, pero sí, de alguna manera, el logro de las condiciones de bienestar y de una vida digna para su pueblo.

Valga una digresión para hacer más evidente lo que fluye de lo anterior. Estamos frente a un diseño de política exterior

a largo plazo, capaz de atender requerimientos de coyuntura y urgentes como las amenazas de corte de ayuda económica que las enmiendas estadounidenses significaban, pero sin perder nunca de vista un objetivo mayor. Dicho en términos de García Bedoya, inspirador de ese plan:

[...] para caracterizar, de alguna manera, a aquellos Estados que realizan la función transitoria o permanente de jefes de fila de la expresión externa de esa voluntad de actuar internacionalmente, los llamaremos Estados emergentes [...] *contrario sensu*, un país que no ha llegado a asumir internamente la urgencia del cambio, deberá ser considerado, para los efectos internacionales, como un país pasivo. (1981, p. 132)

El Grupo Andino, del que nos hemos ocupado en extenso en otro capítulo; el Grupo de los 77, foro económico de los países en desarrollo; el Movimiento de Países No Alineados, foro político de mayoría afroasiática y muy escasa representación latinoamericana cuando ingresó Perú; la Asamblea General de las Naciones Unidas; y, finalmente, la Conferencia Norte-Sur—un intento fallido para los países desarrollados de resolver la crisis petrolera y, para los países en desarrollo, de acordar las bases de un nuevo orden económico internacional— fueron las instancias a donde el Perú llevó sus planteamientos. Discursos de corte antiimperialista, pero guardando distancia de posturas más radicales, sirvieron para proyectarlo con notoriedad y un cierto liderazgo. Sus temas tenían que ver, entre otros, con el rechazo y la condena a la agresión económica o a cualquier forma de coerción; la defensa de la soberanía nacional y, al mismo tiempo, los reclamos para una mayor asistencia oficial al desarrollo; para que la inversión extranjera se sujete

a las leyes y tribunales nacionales; la transferencia tecnológica; y el acceso de productos de los países en desarrollo a los mercados de países desarrollados.

Ni el gobierno de las Fuerzas Armadas hacía *tabula rasa* de la historia diplomática del país ni los temas eran novedad en el debate internacional. Así, ya desde 1962 estaba aprobada una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consagrando el principio de la soberanía permanente de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales. Este uso de los términos «pueblos» y «naciones» se condice con la inmensa cantidad de estos que no había advenido a la vida independiente. De la misma manera, ya se había aprobado también la Primera Estrategia Internacional para el Desarrollo que contenía muchas de estas aspiraciones, algunas de ellas cuantificadas, como la asistencia al desarrollo.

Pero los tiempos habían cambiado. La emergencia de una gran cantidad de países a la vida independiente, en las décadas del sesenta y setenta, que llegaban con su propia agenda, compendio de reclamos de injusticias históricas, de pobreza lacerante y de afirmación de la soberanía recién ganada, hizo que empezaran a cobrar cada vez más importancia los temas relacionados al desarrollo. Debilitadas además las adhesiones en cada bloque, entendiéndose las grandes potencias entre sí al firmar algunos tratados bilaterales de control de armamentos, aunque restringidos en sus alcances y ámbitos, el inesperado aumento de precios del barril de petróleo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el embargo petrolero a Estados Unidos luego de la guerra de Yom Kippur, motivaron que la confrontación este-oeste dejara su preeminencia a la norte-sur.

El momento culminante fue en 1974, cuando, frente al clamor de los países importadores de petróleo por tener una conferencia mundial para tratar única y exclusivamente el tema de la energía, el presidente de Argelia solicitó una asamblea extraordinaria de la ONU, cuya agenda sería la crisis de las materias primas. No era cuestión de buscar soluciones a la crisis energética de los países ricos —después de todo, su rápido crecimiento luego del fin de la Segunda Guerra Mundial se debía a un petróleo barato—, sino de cuestionar una división internacional del trabajo en la cual unos países producían materias primas que, con pocas excepciones, eran volátiles en sus precios o se cotizaban constantemente a la baja en los mercados internacionales, sea por menor demanda o por la aparición de sustitutos. Este tema, conocido como deterioro de los términos del intercambio comercial, estaba en la agenda de la propia ONU, particularmente, en los debates del Consejo Económico y Social y de la UNCTAD. Pero asociar el contexto creado con la decisión de la OPEP de aumentar los precios del barril del petróleo a los temas que angustiaban a los países pobres, les daba mayor visibilidad a estos. En efecto, el petróleo era el producto emblemático por excelencia, dada su baja elasticidad de demanda y el hecho de ser manejado por un cártel de países creado en la década de los sesenta bajo el influjo del ministro venezolano Juan Pablo Pérez Alfonzo que, en esos años, uno tras otro, había tomado el control de las grandes corporaciones; las famosas «siete hermanas», que explotaban el recurso alrededor del mundo.

Al final, lo que se debatía era si se quería o podía introducir mecanismos que alteraran o cambiaran un mercado internacional que había funcionado normalmente en detrimento de los países débiles. O, para decirlo en otras palabras, se inter-

pelaba a la sociedad internacional sobre cuánto era capaz de hacer para proveer las condiciones que garantizaran el desarrollo del mundo entero. ¿Estaban dispuestas las naciones en desarrollo a abrir ampliamente sus mercados y no de manera restringida y arbitraria a través de esquemas de preferencias comerciales? ¿Estaban dispuestas a transferir el 0.7% de su PBI, a financiar proyectos en los países en desarrollo, tal como se había acordado en la ONU? ¿Estaban dispuestas a no usar agresión o coerción económica cuando un país ejercía soberanía sobre sus recursos naturales? ¿Eran capaces de ir tan lejos como para considerar conveniente y factible crear un fondo común de materias primas, con la misión de regular sus precios evitando volatilidades, a través del financiamiento de *stocks* reguladores? Se buscaba trasladar al ámbito de la negociación directa aquello que estaba permeando todas las agendas multilaterales.

Perú no era un país exportador de petróleo y sus importaciones no eran tan significativas como las de otros países de la región y del tercer mundo, pero interesaba, y mucho, la oportunidad de un debate sobre materias primas, porque lo sería no solo en la dimensión económica, sino también en la política, y tenía que ver con planes y proyectos u opciones de desarrollo tanto como con el ejercicio de la soberanía nacional. Después de todo, el Perú dependía de las materias primas, y su futuro como país próspero tenía que ver con cómo se ordenaba el mundo o, mejor dicho, cómo podía establecerse un nuevo orden internacional, como se denominó la resolución aprobada por la VI Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, en 1974. No fue la única asamblea extraordinaria en esos años y sobre estos temas; al año siguiente se convocó otra,

que no logró concretar acuerdos de energía, de materias primas ni de cooperación para el desarrollo en general.

Se pensó que un escenario con un número menor de países participantes y lejos de las luces y fanfarrias de la ONU podría facilitar una buena negociación. Se acordó entonces llamar a una conferencia en la que un grupo de 27 naciones (8 países desarrollados y 19 en desarrollo) negociaría en París, durante todo 1976, los temas debatidos en las dos asambleas extraordinarias para lograr acuerdos en cuatro áreas: energía, materias primas, finanzas y cooperación para el desarrollo. El Perú, en reconocimiento a la política exterior que hizo suya la causa de un nuevo orden económico internacional, fue elegido, al igual que Brasil, México y Venezuela, para representar a Latinoamérica en dicha conferencia. Los países participantes acordaron prorrogar la reunión seis meses para dar tiempo a que el nuevo gobierno de Jimmy Carter, que se iniciaba recién con grandes expectativas en el mundo, se familiarizara con los temas. La prórroga no evitó que la conferencia fuera un fracaso.

Dentro de este afán por tener una diplomacia jugando en varios tableros, el Perú consolidaba posiciones. En el debate económico internacional, América Latina tenía mucho que decir y solía ser escuchada. El hecho de que los dos primeros secretarios generales de la UNCTAD hayan sido latinoamericanos dice mucho; pero, también, las iniciativas que tuvieron otros países en aquellos años. El Gobierno de México planteó una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que pretendió que fuese un tratado —por tanto, de carácter vinculante—; y, al percibir que ello no sería posible, optó porque se adoptase como resolución de la Asamblea General de la ONU. También fueron México, junto con Venezuela, los que propiciaron la creación del Sistema Económico Latinoamericano y

del Caribe (SELA), en 1975. Comprometieron a los países de la región para que, a partir de ese esquema no institucional de coordinación que fue la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), dieran un paso adelante y tuvieran una secretaría permanente, no solo como el foro para fijar posiciones comunes en temas económicos que afectan a la región, sino para que sirviera de apoyo en la reflexión y elaboración de sus propuestas. Si algo caracteriza al SELA es su condición de ser producto típico de la efervescencia diplomática que se vivía entonces, con una causa común y un objetivo compartido.

No se vivía la misma efervescencia en el ámbito político latinoamericano. A diferencia de las iniciativas mencionadas de México y Venezuela o, anteriormente, de Colombia y Chile para la creación del Grupo Andino, de las que nuestro país fue un fervoroso adherente, con el sistema interamericano quiso el Perú generar una reforma importante. Logró que se convocase una comisión reorganizadora que empezó a reunirse en 1973 con una participación apreciable de delegados, pero este esfuerzo de modernización no pudo avanzar; solo una minoría acompañaba al Perú en dicho propósito. Ideas como la de incorporar la seguridad económica como componente de una nueva forma de asumir una seguridad integral y el tema de agresión económica resultaban o muy novedosos o, quizá, parecían dirigidos a un destinatario obvio con el que no se quería pelear. Incluso el concepto de pluralismo ideológico no pudo aprobarse sino muchos años después, pese a que recogía las formas de convivencia que se daban en la región, donde coexistían democracias y dictaduras, gobiernos de derecha y de izquierda. Era una manera de no cuestionar la condición revolucionaria y *de facto*, que no de democracia representativa

del Gobierno peruano de entonces, y además venía a reforzar el viejo principio americano de no intervención. Si bien hubo un esfuerzo, también liderado por el Perú, para modificar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), no se logró que fuese ratificado por la mayoría, manteniéndose como una reliquia de la Guerra Fría y vaciándose de contenido con la guerra de Las Malvinas, primero, y por las invasiones de Estados Unidos a Granada y Panamá, después. La década de los ochenta desnudó lo obsoleto que habían devenido los conceptos de seguridad hemisférica y sus instrumentos, y cómo se retorcieron, impudicamente, hechos e interpretaciones.

Mientras ocurría lo anterior y allende fronteras, en el país las tensiones que marcaron las relaciones del Perú con Estados Unidos, durante los primeros años de Velasco en el poder, se fueron reduciendo de manera muy significativa y notoria. Contribuyeron a ello la naturaleza y, luego, el hombre; la primera por la desaparición del atún —especie migratoria sí las hay— de la costa peruana; y el segundo porque en 1974 se firmó el acuerdo Greene-De la Flor, por el cual el Gobierno peruano negoció con el norteamericano el pago de una indemnización por las nacionalizaciones efectuadas. Fue un acuerdo a suma alzada que se entregaría a dicho Gobierno para que este se encargara de pagarle a cada empresa. Si bien el Gobierno peruano dejó constancia explícita de que esa asignación no debía usarse para indemnizar a la International Petroleum Co., el Gobierno norteamericano tomó nota de la reserva, sin asumir ningún compromiso. Se supo tiempo después que esta empresa había recibido como compensación más del 30% de lo entregado por el Gobierno de Velasco. En verdad, dicho acuerdo tuvo el beneficio de normalizar las relaciones de nuestro país con Estados Unidos a un costo económico que estaba

bastante por debajo de lo que sumaba el valor de cada una de las empresas expropiadas. En una perspectiva de largo plazo para el Perú, que debe mirar el bienestar de su pueblo y el desarrollo de sus instituciones, que trata de afirmarse internacionalmente como un actor que maneja con responsabilidad su agenda internacional y que es capaz de movilizar apoyos cuando se requiera, esta decisión era la acertada, pues servía para afirmar su independencia. De lo contrario, se le habría hecho harto complejo arrastrar una permanente confrontación con Estados Unidos. Hubiera sido como volver a atarse a hipotecas que lastrarían su andadura.

Porque hubo, como siempre habrá, desencuentros y roces. Inevitables en una relación asimétrica y cuyos intereses difieren. En esos años, mientras se negociaban los acuerdos bilaterales, también se ejercían presiones. El Perú había decidido modernizar e incrementar su capacidad de defensa. Probablemente, se hizo la mayor compra de armamentos de la historia. El tema despertó recelo y preocupación en Estados Unidos. Ya nuestro país, como dije antes, había optado por una nueva fuente de aprovisionamiento militar, pero se trataba de Francia, país aliado miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y no de la Unión Soviética, potencia rival de los Estados Unidos, y por tanto plausible de interpretaciones o especulaciones que tendrían que ver con la seguridad americana. Para el Gobierno peruano, se trataba de buenas condiciones económicas que le permitían potenciar su capacidad y equilibrar el balance militar. Era una decisión soberana que, además, consolidaba su autonomía e independencia, en lo que estaba empeñado.

Esta diplomacia había rendido frutos. Los inmediatos, en el manejo de crisis en las relaciones bilaterales; los más ma-

duros y de mayor calado, la culminación de los trabajos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la aprobación subsecuente de la Convención; o la misma elección de Javier Pérez de Cuéllar como secretario general de la ONU, en diciembre de 1981. Pérez de Cuéllar había cumplido un rol muy destacado y reconocido como representante del Perú ante este organismo, así como presidiendo, en Nueva York, el Grupo de los 77, en el que participó tanto en los debates del Consejo de Seguridad —cuya presidencia ejerció en dos oportunidades— como en los de los temas políticos más relevantes de la Asamblea General. Se dio la feliz coincidencia de una figura más que idónea para el cargo, como lo demostró durante diez años, con el hecho de ser nacional de un país que gozaba de prestigio y predicamento.

Esa capacidad de ubicarse en los nuevos escenarios, como los que se le abrieron al Perú, y avanzar propuestas, incluso de ejercer o compartir liderazgos, se vería menoscabada con la crisis de la deuda y la llamada década perdida que afectó a toda América Latina. Los años setenta fueron también los del endeudamiento fácil, no siempre en inversiones productivas, sino que muchas veces sirvieron para cubrir déficits de balanza de pagos y otras veces para gastos difíciles de entender, como las carreras armamentistas.

Sin embargo, pasada esa crisis y recuperada la economía nacional, la política exterior se abrió a nuevos proyectos y horizontes. Quizá lo más destacable haya sido el intuir y entender el curso de la historia, y descubrir que si en el pasado hubo un espacio llamado el Mediterráneo, que era el centro económico, financiero y comercial del mundo, ese centro había pasado luego al Atlántico, teniendo primero como eje a Londres y, después, a Nueva York; ahora, todo el epicentro de las finan-

zas, el comercio y la innovación se ha movido al Asia-Pacífico. Esa extensa cuenca empieza a tener el mayor crecimiento económico mundial, una notable reducción de la pobreza, la red de comercio y de finanzas más fluida del mundo, junto a una gran capacidad tecnológica, de investigación y desarrollo en general. Es un espacio geográfico en el cual participan Estados Unidos, Rusia y China, tres potencias hegemónicas y competitivas, una de ellas en camino a desplazar económicamente a Estados Unidos y a amenazar su supremacía militar. A ese mundo nuevo y desconocido, el Perú se acercó con éxito, siendo de los últimos países en incorporarse al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), pues inmediatamente después se decidió establecer una moratoria que aún no se ha levantado. El Perú es una de las 21 economías que integran este foro, llamadas así para restarle connotaciones políticas y derivados institucionales complejos, y fue sede de dos de sus cumbres anuales, en el 2008 y el 2017. Es un espacio absolutamente novedoso, pero en el cual nuestro país ha sido capaz de actuar con solvencia, aunque viniese de lejos, de la otra orilla del Pacífico, y llegase un poco tarde.

## 5.2. Coda estadounidense

Como lo señalé en la introducción, la presencia de Estados Unidos en cada uno de los llamados «nudos» de la política exterior peruana ha sido una constante. Por ello, he preferido no aislar el tratamiento de las relaciones bilaterales del contexto sobre el cual se reflexiona en este trabajo. Sin duda, se trata de una potencia mundial, hegemónica la mayor parte del tiempo, y ello explica tanto las adhesiones como los conflictos que se

han sucedido en estos dos siglos. Pero, al enfocar las relaciones de acuerdo con cada caso o nudo que le tocó al país desatar, he buscado una visión más rica en matices y más comprehensiva, que nos evite caer en generalizaciones o sesgos prejuiciosos.

Dicho esto, quisiera destacar que en los recientes cincuenta años hemos pasado de una agenda muy conflictiva y una relación muy confrontacional a otra en donde pareciera que los temas son de rutina. De algún modo, sobre todo después de la firma del acuerdo de libre comercio, las relaciones fluyen de forma bastante institucional. Asuntos como el tráfico de drogas u otros de una «agenda negativa» tienen una estructura de manejo que, aparentemente, contenta a ambas partes. Otros temas, que podrían ser muy sensibles, como la migración, han perdido relevancia por la disminución del flujo de peruanos.

Hay, además y desde siempre, un relacionamiento que se da a raíz de una agenda regional, pero esta ya no convoca la unidad que solía haber en el pasado. La cuestión, por ejemplo, del acceso al mercado, que fue tan decisivo para unir a la región en el siglo xx, ya no lo es más después de que fracasara la Iniciativa para las Américas y que un buen número de países firmara acuerdos comerciales con Estados Unidos. El tema migratorio, pese a sus expresiones regionales, lo asume Estados Unidos de manera bilateral. En materia de tráfico de drogas, se puede decir que, después de un par de cumbres en San Antonio Texas, convocadas por George Bush padre, en la que participaron los más importantes países concernidos como Colombia y Perú, ha vuelto a ser de manejo bilateral. De otro lado, existe, en el campo político, una suerte de guerra fría de baja intensidad que genera divisiones en la región; muy diferente al escenario de unidad que se daba en las últimas décadas del siglo pasado, a partir del principio del pluralismo ideológico. Dos senderos bifurcados, el bilateral y el regional.

# 6

## Maestros del siglo xx: Belaunde, Ulloa, Porras Barrenechea y García Bedoya

Si algo caracteriza a la política exterior peruana es la presencia de figuras académicas muy destacadas que asumieron, algunos desde muy jóvenes, el compromiso de la defensa del patrimonio territorial del Estado peruano. Eran prominentes intelectuales que venían del derecho o de la historia, todos ellos con gran talento y esmerada formación, confundidos en la misma vocación de servicio al país en salvaguardia de sus grandes causas. Fue la diplomacia el cauce propicio para entregar lo mejor de sí mismos.

Los ejemplos más notorios, en el siglo xx, fueron los de Víctor Andrés Belaunde —en quien influyó un gran jurista, Víctor M. Maúrtua—, Alberto Ulloa Sotomayor, Raúl Porras Barrenechea y, uno de sus discípulos, Carlos García Bedoya. Todos fueron formados en la Universidad de San Marcos, donde transitaron por los mismos viejos patios y aulas en distintos tiempos y con maestros diferentes, aprendiendo cuando no enseñando a comprender al Perú. Belaunde, al igual que Porras Barrenechea, asumirá como tarea la investigación histórica para buscar los elementos que definen al Perú, no solo

en su perfil territorial, sino en sus propias señas de identidad. Al mencionar a Ulloa debemos destacar que, siendo fundamentalmente un jurista, no le es ajena la tarea de investigación histórica; de hecho, tiene algunos aportes importantes a la historiografía peruana. García Bedoya entenderá la historia a través de sus maestros, Porras Barrenechea y Jorge Basadre, pero con la mirada puesta en otra casona, Torre Tagle, a donde ingresará tan pronto se gradúe en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos.

### 6.1. Los maestros defensores<sup>10</sup>

Los viejos maestros, que empiezan su vida universitaria en las dos primeras décadas del siglo xx, tienen formación jurídica e histórica, pero, con el tiempo, cada quien se decantará por lo suyo: Belaunde y Ulloa por el derecho, Porras Barrenechea por la historia. Una misma preocupación los une: el Perú y los peruanos en la construcción o reconstrucción de la patria. Tienen dos aproximaciones: una desde la historia para entender la realidad presente, porque, como diría un pensador, «el pasado ilumina el presente». La otra es partir del derecho para construir el argumentario jurídico específico que exigía la defensa frente a cada vecino.

Como los hombres de su generación, Belaunde piensa que ese Perú del novecientos, recuperándose de los estragos de la guerra del Pacífico, requiere de múltiples enfoques para entenderlo y plantearle un futuro de nación, una república que fuera capaz de lograr ser un Estado moderno a la altura de las

10 Los acápites sobre Belaunde y Ulloa deben mucho a mi discurso de incorporación a la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, publicado en 1993, en el n.º 102 de su revista.

expectativas y de la bonanza con que el mundo maravillado iniciaba el siglo xx y, sobre todo, que tuviera la capacidad de responder a las demandas de una sociedad que buscaba cancelar sus resabios coloniales. Todavía se cita su famosa imprecación «¡Queremos patria!», con la que concluye su discurso en la inauguración del año lectivo de la Universidad de San Marcos, en 1914.

Alberto Ulloa y Raúl Porras Barrenechea, en cambio, inician su vida universitaria bajo el impacto de las revoluciones mexicana y rusa. Serán parte de la llamada generación del Centenario y, por tanto, cercanos a algunas de sus figuras emblemáticas, como Basadre, Mariátegui o Haya de la Torre. Compartieron afanes y emprendimientos culturales, editando o colaborando en revistas con sensibilidad moderna y estética vanguardista. No es de extrañar, pues, que varios años después Porras Barrenechea publicara, póstumamente, *Poemas humanos y España, aparta de mí este cáliz*, de su contemporáneo César Vallejo.

Belaunde y Porras Barrenechea ingresan jóvenes al Ministerio de Relaciones Exteriores, en distintos momentos, dada la diferencia de edad, y ambos al Archivo de Límites, para investigar y hurgar en documentos y mapas que sirvieran de sustento a la argumentación peruana sobre los límites territoriales frente a sus vecinos. Ulloa se incorporará tarde a la Cancillería, a la edad de cuarenta años, en condición de asesor técnico jurídico, como se denominaba el cargo por entonces. Venía de ejercer la cátedra de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos.

Salvo algunos paréntesis, como el destierro de diez años que sufrió Belaunde, los tres tendrán una dilatada carrera que incluye haber sido ministros de Relaciones Exteriores: Ulloa

en 1936, Belaunde en 1958 y Porras Barrenechea, que sucedió a Belaunde ese mismo año. Este último morirá ejerciendo las funciones de representante del Perú ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ulloa, quien lo sucedió en esta organización, desde diciembre de 1966 hasta octubre de 1968, cuando renuncia con motivo del golpe militar de Velasco, pasará los últimos años de su vida alejado de toda función pública, negándose a servir a un gobierno que perseguía a uno de sus hijos. Valga una digresión para recordar que esta era la segunda vez que Ulloa sucedía a Belaunde en la jefatura de misión ante una organización mundial. Lo hizo en 1937, en la Liga de las Naciones.

Belaunde, Porras Barrenechea y Ulloa trabajaron juntos por primera vez, en 1932, a raíz del conflicto de Leticia, una crisis generada por el repudio de las poblaciones fronterizas contra el Tratado Salomón-Lozano. Belaunde colaboraba desde la Comisión Diplomática del Congreso, donde era representante por Arequipa; Ulloa, desde la Asesoría Jurídica de la Cancillería; y Porras Barrenechea, como jefe del Archivo de Límites. Esos personajes no eran extraños entre sí para aquel entonces, porque en 1918, a propósito de una conferencia que dictó Belaunde en el Teatro Municipal —en homenaje al entonces canciller del Uruguay y después su presidente, Baltazar Brun—, Ulloa le alcanzó unos comentarios que se referían a la cuestión con Chile. Tampoco Porras Barrenechea era un desconocido para Belaunde, pues colaboraba en la revista *Mercurio Peruano* que este fundara. Pero la relación laboral conjunta se inicia en los trabajos preparatorios para la Conferencia de Río de Janeiro, a la que los tres concurrirán. Solo añadiré que, en 1934, Belaunde, Ulloa y Porras Barrenechea, tras una tarea preliminar desarrollada en la Cancillería, viajan a la capital del

Brasil para acometer un proceso negociador que sabían que sería arduo y difícil, pues se trataba de revertir los acuerdos de un desventajoso tratado, en el que ninguno de ellos había participado.

### 5.1.1. Víctor Andrés Belaunde

«[...] podría decir que mi destino ha sido defender los derechos territoriales del Perú en la complejidad de sus cinco asuntos de fronteras». Estas palabras, dichas al final de su vida, expresaban la forma en la que Belaunde quería que el Perú lo recordase. Con serios estudios de historia y geografía, una sólida formación en derecho y una profunda vocación filosófica, llegó a tener un conocimiento muy detallado de la problemática de los límites del Perú, participando en todos los casos de fronteras, aunque no en todos los procesos. Su largo exilio durante el oncenio leguista lo excluye de la finalización de los acuerdos con Colombia y Chile.

Gracias a su vocación de escritor, ha dejado testimonio de su intensa actividad diplomática. *La cuestión de límites peruano-boliviana ante el árbitro argentino* (1908), *Nuestra cuestión con Chile* (1919), *El Tratado de Ancón a la luz del derecho internacional* (1922), *La constitución inicial del Perú ante el derecho internacional* (1942), *La Conferencia de San Francisco* (1945) y *Veinte años de Naciones Unidas* (1966) son textos que nos ilustran sobre la manera en que asumió su compromiso con el Perú. No les falta a esas obras talento, erudición ni pasión.

Concluida la etapa limítrofe, Belaunde encarará la nueva dimensión multilateral dentro del orden instalado después de la Segunda Guerra Mundial. Está en San Francisco cuando se firma la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y es-

tará en Bogotá para la suscripción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Era un delegado de una gran cultura, excelente oratoria y con capacidad e imaginación para superar los impases que suelen bloquear las negociaciones en los organismos internacionales. Quedaron en el recuerdo transmitido de los delegados de los primeros años de la ONU los grandes debates que protagonizó en el Consejo de Seguridad con Andrei Vishinky, el exfiscal estalinista convertido en embajador de la URSS. Fueron estos años, la década de los cincuenta, los de mayor actividad de Belaunde en la ONU, donde consolida su prestigio de gran diplomático y polemista culto. Le tocó presidir, hasta en tres oportunidades, el Consejo de Seguridad y fue elegido para presidir la Asamblea General, en 1959.

En el capítulo anterior me explayé en relatar cómo el Perú encontró en los organismos internacionales el espacio necesario para salir del relativo confinamiento que le impuso la solución de sus problemas limítrofes. En los primeros años de la ONU, había una diplomacia peruana que brillaba más por la calidad de sus representantes que por la política exterior que podía articular. El mérito de ello lo tuvo, en gran parte, Belaunde, quien ganó enorme prestigio en los veinte años que discurrió entre los salones de dichas entidades, donde lucía su eximia oratoria, y en los corredores donde se decidían los acuerdos. Su elección a la presidencia de la Asamblea General fue, sin duda, un homenaje a su persona, pero todos destacaron su condición de peruano.

### *5.1.2. Alberto Ulloa Sotomayor*

Como ya lo señalé, Ulloa era un jurista que venía de la cátedra de Derecho y que incorporó a la práctica y negociación

diplomática las tendencias más modernas del pensamiento jurídico.

No estuvo presente en los cinco temas fronterizos, pero su participación fue de la mayor importancia tanto en el tratado de 1934 con Colombia como en el del Ecuador. En el caso colombiano, en el Acta Final que acompaña al Protocolo de Río de Janeiro, Ulloa fue el responsable de la introducción de dos conceptos nuevos para ese entonces: la obligación de ambos Estados de proteger el medio ambiente y la de preservar las culturas nativas. En el largo proceso con Ecuador, siendo canciller, en 1936, le cupo el rol de firmar en Lima el Acta Ulloa-Viteri, que estableció un *statu quo* a partir de una línea fronteriza que fue, fundamentalmente, la que consagraría después el Protocolo de Río de Janeiro en 1942.

Posteriormente, como delegado ante la ONU, desarrolla una importante labor en la nueva formulación del Derecho del Mar, en la conferencia sobre este tema del año 1958, en Ginebra, donde plantea la soberanía modal como característica del límite de las 200 millas marítimas. Debo destacar y enfatizar que Ulloa jamás habló de un mar territorial de 200 millas en la mencionada conferencia. Tampoco se encontrará este concepto en ningún texto suyo. Para él, la soberanía modal era el derecho de los Estados ribereños a ejercerla en función del bienestar de sus pueblos y de la preservación de la riqueza de los mares. Si bien el término de soberanía modal no fue recogido, su contenido terminó siendo incorporado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Hay una segunda preocupación hacia donde se orienta el trabajo de Ulloa en la ONU: el planteamiento que hace, en 1963, sobre la agresión económica; siendo probablemente una de las primeras personas en abordar este tema, el cual también hoy

es moneda muy corriente. Ulloa se adelanta a su tiempo y es consecuente con su visión del derecho internacional como un equilibrio entre los intereses económicos de los Estados y superiores consideraciones morales para hacer posible la convivencia internacional.

Concluiré este acápite juntando a Belaunde y Ulloa por el cierto paralelismo que se da en sus ciclos vitales. Si bien empezaron trabajando en la defensa de los títulos posesorios del Perú en casos como el de Colombia y, en algún momento, Chile o Ecuador, también serán ellos las grandes personalidades de la Conferencia Panamericana de Lima de 1938, antecedente de la posterior OEA, donde se logró una declaración cuyo tono filosófico sustentaba el principio de respeto a la personalidad de los Estados. Y, por último, ambos intelectuales definen la presencia del Perú en el incipiente multilateralismo, optando por un nuevo espacio de actividad internacional. Al hacerlo, ellos eran conscientes de que su contribución iba más allá de una gestión diplomática y que debían articular una posición que permitiera al Perú una presencia respetable, que lo proyectara al mundo. Podemos decir que eran personajes modernos, quienes sin mayor dificultad fueron capaces de manejar las nuevas realidades diplomáticas que ofrecía el escenario de la posguerra. Belaunde, el filósofo, y Ulloa, el jurista, se complementaban.

### *5.1.3. Raúl Porras Barrenechea*

Extraño fue el periplo de la vida diplomática de Porras Barrenechea, escasa de designaciones en el exterior, pues solo fue embajador una vez en Madrid, durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero. Diplomático de carrera desde 1919,

cuando empezó a trabajar en el Archivo de Límites, hasta 1950, en que fue cesado por la dictadura de Odría. Supo muy bien conciliar su principal ocupación y compromiso con el Perú y su defensa, con lo que era su pasión por la enseñanza. Lo hacía en la Universidad de San Marcos, donde sus clases se atiborraban de alumnos propios y ajenos que lo escuchaban encaramados en las ventanas, o en la sección secundaria de algunos colegios. Esa vocación de maestro no era menor que su pasión por investigar, y ambas concurren para que un numeroso grupo de jóvenes acudiese siempre a su casa de Miraflores, donde se catalogaban documentos o se ordenaban libros. Testimonios de ello hay unos cuantos, destacando el de Mario Vargas Llosa, quien iba a elaborar fichas, y el de Hugo Neira, uno de sus cercanos discípulos. Se trataba de jóvenes estudiantes sanmarquinos, a quienes Porrás Barrenechea deslumbraba con su verbo y pasión en clase, y que encontraron en su biblioteca, quizá la más grande de las privadas entonces, no solo libros, sino ambiente para la tertulia culta o el debate inteligente. Marcó Porrás Barrenechea con su magisterio a muchos que se identificaban con orgullo como sus discípulos, tanto entre las nuevas generaciones diplomáticas como entre futuros historiadores.

Tal vez una de las características más atractivas de su personalidad y de su magisterio era su inmenso talante liberal. En un discurso pronunciado en el homenaje que se le hizo cuando asumió la presidencia del Senado tras la muerte del poeta José Gálvez, dejó muy clara su raíz liberal: «El credo inicial que recibimos de anteriores generaciones y de las más puras figuras del republicanismo peruano del siglo XIX fue liberal y yo sigo pensando que el liberalismo cristiano y ungido de la emoción social de nuestro siglo, es una de las más altas formas en

que ha cristalizado el espíritu humano» (citado de Alzamora, 2000b, p. 172).

Ese talante liberal lo acompañará hasta el final de su vida, marcada por su incursión en la política, primero como senador por Lima y luego como canciller. Con el inmenso prestigio ganado por sus aportes al conocimiento de la historia del Perú, este patricio —que conformó una gran familia con sus «discípulos de los colegios y de la universidad, unidos por el vínculo del recuerdo y de la emoción particular de las clases de historia patria» (Alzamora, 2000b, p. 170)— será en su vejez, literalmente, en los últimos días de su vida, el protagonista de una de las más hermosas páginas de dignidad del Perú en su contribución a la unidad latinoamericana en torno a los grandes principios consagrados en la región desde el siglo XIX. A poca gente se le ofrece una oportunidad histórica como la que tuvo Porras Barrenechea: escoger entre la obsecuencia con Estados Unidos frente a una Cuba cuya revolución era, en ese momento, de un nacionalismo radical, pero sin haber optado entonces por el marxismo ni haberse adherido al bloque soviético, o buscar vías de entendimiento para que se mantenga dentro del sistema interamericano, con la esperanza de que se pudiera llegar a una conciliación que resolviera las controversias con Estados Unidos.

Viajó a San José de Costa Rica con la ilusión de recuperar, para América Latina, los hermosos gestos de independencia y de unidad que había mostrado en el siglo XIX, a los que me referí en el primer capítulo. Su magistral discurso, que inició el debate de la reunión de cancilleres de la OEA, ha quedado como una pieza de erudición histórica, de afirmación principista y de rescate de la mejor tradición peruana de defensa de la independencia y soberanía de las naciones de América Latina. El gobierno de Manuel Prado desautorizará a su canciller y se

alineará con la posición que se le impuso a la mayoría. No otra cosa se podía esperar de un régimen que había hecho suya la pomposamente llamada doctrina Prado, que significaba una adhesión sin fisuras a los Estados Unidos y a los países europeos occidentales. Regresó Porras Barrenechea de Costa Rica, y morirá a pocas semanas de haber renunciado a la Cancillería. Carlos García Bedoya, uno de sus discípulos, y luego él mismo un maestro en Torre Tagle, le rindió homenaje siendo canciller, y es con sus palabras que quiero cerrar esta semblanza:

Cuando se trataba de los intereses del Perú [...] nada era más ajeno a él que sentimentalismos ingenuos. Sus decisiones, y las últimas de su vida, fueron de una extraordinaria responsabilidad, lo impulsaban al realismo, no al anatema ni a la exclusión. Lo recuerdo muy bien moribundo, escribiendo su último gran discurso, que recoge las esencias mejores de la tradición internacional del Perú y las proyecta con aliento nuevo, intentando llevar a sus interlocutores a una comprensión de las perspectivas cambiantes del mundo y a la urgencia de explorar a fondo, por quienes dicen esgrimir la razón, los caminos de la afirmación y el diálogo. De esa conducta de lucidez y auténtica consecuencia con el Perú soy agradecido testigo. (1981, p. XXIV)

## 6.2. Carlos García Bedoya, un maestro para los nuevos tiempos

En un fino artículo que Carlos Alzamora publicara hace unos años, en la que presentaba una semblanza de los maestros Raúl Porras Barrenechea y Carlos García Bedoya, escribe:

Ambos habían dedicado sus vidas a la diplomacia [...] compartían también una recia fibra nacionalista y una auténtica emoción social que se traslucía en su permanente inquietud política y en su consagración a la causa de la libertad y la justicia. Eran [...] liberales modernos y progresistas, abiertos a todas las ideas e inquietudes del mundo que les tocó vivir [lo que les permitió] dotar a la diplomacia peruana de una perspectiva cada vez más amplia y promisoría. (2000a, p. 39)

Discípulo de Porras Barrenechea, impactado por su gesto altivo en San José contra la exclusión de Cuba, Carlos García Bedoya pertenece a una brillante generación que asume el manejo de la política exterior peruana alrededor de 1970, en la que se podría incluir a Javier Pérez de Cuéllar —un poco mayor que los demás—, Carlos Alzamora, Antonio Belaunde, Juan José Calle, Jorge Morelli, Felipe Valdivieso y Hubert Wieland, por mencionar a algunos. La singularidad de García Bedoya es que ya había desarrollado un esquema de política exterior a partir del estudio de las relaciones internacionales, en ese tiempo, una disciplina muy poco conocida en el Perú; de hecho, el primer curso sobre esta materia se dictó en la Academia Diplomática, y lo inauguró él mismo. Aunque abogado de formación, su vivencia diplomática lo llevará a indagar sobre las ciencias sociales y, dentro de ellas, en torno a la historia de las relaciones entre los Estados y las aproximaciones teóricas en este campo. Como los de su generación, debió quedar deslumbrado por el famoso libro de Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, que apareció en 1965, cuando García Bedoya se desempeñaba como consejero en nuestra embajada en París. Era allí, según contaba Javier Pérez de Cuéllar, donde reunía a diplomáticos coetáneos, en lo que con ironía llamaba

«aquellarres», para plantearse conjuntamente qué política exterior le correspondía desarrollar a un país como el Perú en los tiempos que corrían.

Coincidirán la preocupación de García Bedoya y su reflexión a partir de ella, con la irrupción del gobierno revolucionario dirigido por Velasco. Los cambios en la sociedad peruana tenían que traducirse en un nuevo tipo de política exterior para responder a las particularidades que debía enfrentar ese gobierno en dicho contexto que, como he señalado anteriormente, estaba muy marcado por la confrontación con Estados Unidos. Pero el proyecto no se agotaba en los desafíos inmediatos, estaba diseñado con miras a obtener una dimensión mayor al rol que solía asignarse a un país entre pequeño y mediano.

No es posible entender la diplomacia que ejecutó el gobierno militar, sin conocer el pensamiento que la articuló y cuyas vigas maestras construyó García Bedoya. No era él un ideólogo de la revolución, pero sí tenía una vocación por el cambio tanto a nivel de la sociedad peruana, aquejada por la pobreza y la marginación, como en lo que se refiere a la sociedad internacional, instalada en una injusta división del trabajo que hacía a unos países ricos, a otros pobres y a otros aún más pobres. Por tanto, su propuesta de política exterior no puede entenderse confinada en los estrechos márgenes de los avatares de esos años, porque su preocupación tenía un horizonte de largo plazo, con una perspectiva nacional, no de un solo gobierno. «Un país adquiere una dimensión de poder considerable en base al acrecentamiento de su capacidad de negociación internacional» (García Bedoya, 1993, p. 9), podría convertirse en el *leitmotiv* de su reflexión y actuación.

Tenía claro García Bedoya que la permanencia de una política exterior se sustenta en una clara percepción del espacio donde se mueve y del tiempo en el que le toca actuar; así tendrá una propia e intransferible identidad. En el tiempo se revela su historia, en el espacio encuentra su destino. Por ello, en su esquema de política exterior estaba muy claro el espacio, esto es, el territorio vecinal, el desafío de los Andes, articulador de proyectos integradores, y la Amazonía, añadiendo peso a una agenda de futuro; el mar, por cierto, con sus grandes y variados retos renovándose; y, más allá de la frontera, la región latinoamericana, su unidad con diversas manifestaciones, como fue desde los tiempos iniciales de nuestra vida republicana. No se agotaba en ese espacio la política exterior de García Bedoya, pues la proyectaba sobre Estados Unidos, un vecino que era y es potencia hegemónica mundial, con todo lo que ello implicaba para la política y economía de la región en su conjunto y para cada uno de nuestros países en particular. Más allá de América, Europa, la conocida, occidental y cristiana; y la oriental, articulada en torno a la Unión Soviética, entonces un mundo por descubrir. Y, por último, los entonces países tercermundistas de África y Asia.

No hay duda de que ese esquema se ha modificado por los cambios en la escena internacional. El mar, por ejemplo, al consagrarse la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la definición de los límites marítimos con nuestros dos vecinos. También es verdad que cayó el muro de Berlín, pero la confrontación bajo otras premisas no ideológicas sigue existiendo. Y, obviamente, la China ha emergido como potencia mundial, y con ella también se confrontan los países occidentales. Pero cincuenta años después de haberse elaborado tan renovadora visión, aún invita a reflexionar so-

bre ella, a plantearse nuevas perspectivas, pues ya hay un camino abierto que debe renovarse con los tiempos.

García Bedoya transitó por Torre Tagle durante 35 años y, sin embargo, solo tuvo tres destinos en el exterior: Buenos Aires, París y Washington D. C., en este último como embajador. Siendo un diplomático a todo efecto, su visión es la de estadista y se consagra como tal cuando es canciller durante escasos diez meses. Sus decisiones tenían el sello de lo audaz, convencido —como lo dijera él mismo en un juego de palabras— de que «no actúa quien no arriesga, y que ello implica incursionar, conscientemente, en un campo dentro del cual el margen de incertidumbre es cierto». Con una conocida afinidad social demócrata, su espacio público lo tuvo dentro de un gobierno militar, pese a lo cual no dejó de ejercer su vocación por el diálogo y la convergencia.

Qué duda cabe: el amante de la historia del Perú, el buen conocedor de la historiografía, el discípulo de Porras, distinguía lo natural de lo superficial, lo sustantivo y constante de nuestra vida nacional y en las relaciones internacionales. Su convicción racional y su intuición hacían de García Bedoya un renovador. [...] Ese toque, talento dirían algunos, lo convierte en una figura maestra: el hombre que desde los 70 definirá orientación a la política exterior y para el servicio diplomático por varias décadas. (García Belaunde, 1993, p. 7)





## Reflexiones finales

Este no es, ni pretende ser, un libro de historia. Es apenas una aproximación a los desafíos que durante estos doscientos años de vida republicana se le plantearon al Perú y la reflexión que nos suscitan. Tiene lógica, por tanto, que no responda a una cronología lineal —como sí ocurre en cada capítulo—, sino que obedezca a un orden de prioridad de los temas que más han gravitado en el ejercicio diplomático del país.

Son doscientos años en los que es posible encontrar continuidad en el cambio, pues las rupturas con el pasado no han sido otra cosa que la cancelación de un tiempo concluido para afirmarse en uno nuevo. La política exterior peruana no ha estado, ni puede estar, al margen de las tensiones que se dan en toda sociedad entre las fuerzas del cambio y las de permanencia, pero pienso que esa dialéctica se supera al entender el conjunto de los hechos históricos como un patrimonio en torno al cual se asumen nuevos desafíos.

También es posible encontrar, en esta revisión antológica, líneas maestras por las que nuestra política exterior ha transitado siempre. La búsqueda de la unidad regional, desde un primer momento, como la manera eficaz de enfrentar las amenazas a nuestra integridad en el siglo XIX. Y, con ello, una percepción de vulnerabilidad que traía la emancipación

a las nuevas naciones, en el contexto de grandes potencias europeas; así como por lo que implicaba no tener definidos los límites terrestres con los países vecinos. La guerra con Chile no hizo sino agravar esa vulnerabilidad, pues cuando esta se declaró no tenía el Perú acuerdo definitivo de límites con ninguno de sus vecinos. La recuperación de las provincias de Tacna y Arica marcaría la política exterior peruana, tanto en lo que se refiere a buscar la mediación internacional para presionar a Chile como en la resolución de tres de los cuatro acuerdos fronterizos pendientes. Aunque se ha especulado mucho respecto de estas negociaciones, la opinión versada de Raúl Porras Barrenechea, y que de manera implícita está en Alberto Ulloa, es que el gran desmembramiento del Perú fue producto de la guerra del Pacífico. Aun así debe reconocerse que hay una negociación, la de Colombia, que fue infeliz en su resultado y opaca en su trámite.

Por lo demás, resulta claro que, pese a esa percepción de país vulnerable, o quizá por ella misma, el Perú nunca estuvo dispuesto a proyectos de unidad americana en el siglo XIX que tuvieran características soberanas. Siempre se pronunció en el sentido de lo que hoy denominaríamos una cooperación entre países, respetando la identidad propia de cada nación. En cierto modo, solamente en su apuesta por la integración económica ha ido tan lejos como aceptar la cesión de algunas competencias soberanas para profundizar esta en la perspectiva de un mercado común, pero en el ámbito político de la integración se ha mantenido dentro del marco de la interestatalidad.

Hay otra viga maestra en la que ha reposado siempre nuestra política exterior: la vocación de darle al Perú un protagonismo mayor al que le correspondía por ser una potencia entre mediana y pequeña. Se conjugaban en ese afán una

cierta idea de país cuna de civilizaciones con una moderna y pragmática visión de lo que debía ser la mejor manera de hacer prevalecer sus intereses. Nunca estuvo ajeno a los grandes emprendimientos multilaterales, desde los más antiguos y menos exitosos hasta los más recientes.

A lo anterior se une una constante en su accionar: su permanente recurso al derecho internacional para la solución pacífica de sus controversias. Tanto en los distintos casos de la delimitación terrestre, en los siglos XIX y XX, como en la delimitación marítima con Ecuador y Chile, en este siglo.

Aunque alguna vez se haya dicho que la política exterior peruana respondía mucho a la política interna o era funcional a esta; la verdad es que durante más de cien años los temas centrales a los que se dedicó la diplomacia tuvieron que ver, fundamentalmente, con los límites del país. Solo una vez concluidos todos los acuerdos de fronteras terrestres y con mayor énfasis a partir de 1968, cuando inicia el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, es que se establece una estrechísima relación entre ambas. En parte porque la agenda de ese gobierno pasaba por una confrontación con Estados Unidos, que requería de una diplomacia activa; pero también por el debate ideológico prevaleciente, el nuevo conflicto norteamericano o centro-periferia y un entorno internacional que ofrecía amplias posibilidades para proyectarse al mundo desde una condición de país emergente.

Se puede decir que las décadas siguientes fueron testigos de que se mantuvo esta relación natural. Particularmente, luego de la década pérdida de América y de que el regionalismo abierto se estrenara en la región para fomentar la inserción económica internacional. En el caso del Perú, su ingreso a APEC, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus tres

principales socios comerciales —entre otros países— y la iniciativa de la Alianza del Pacífico respondían claramente a la política económica del país y a su concepción de la integración.

Al término de las reflexiones suscitadas por esta mirada a la política exterior, no como un relato cronológico de hechos, sino como un conjunto de nudos que tuvieron que ser destrabados para avanzar en la afirmación del país, no ha dejado de sorprenderme cómo tempranamente el Perú tuvo una política exterior desarrollada dentro de una continuidad, a la que no alteraron la precariedad de los años tumultuosos que siguieron a la independencia. Extraño es, pues, cómo esa política exterior pudo vivir casi al margen de las turbulencias políticas y de un Estado precario. Ha sido ella clara en sus propósitos, y ha sabido convocar el apoyo de la sociedad peruana cuando lo requería. Se puede aventurar la idea de que muchas veces había más política exterior o, si se quiere, más diplomacia que Estado. En todo caso, en el siglo XXI asumirá rupturas y se proyectará a un mundo diferente y cambiante, pero siempre con el rasgo que la define desde hace doscientos años: «la medida y el equilibrio que le da el sentido de lo posible».

Madrid, mayo del 2021



## Bibliografía

- ALCALDE, Javier y Gonzalo ROMERO (2018). «La política exterior del Gobierno Revolucionario Peruano y los cambios en el orden internacional, 1968-1975». *Agenda Internacional*, 25(36), 257-301.
- ALZAMORA, Carlos (2000a). «Porras y García Bedoya». *Política Internacional*, número especial, pp. xx-yy.
- ALZAMORA, Carlos (2000b). *La agonía del visionario. La lección final de Raúl Porras*. Lima: Ediciones El Virrey.
- ARIAS-SCHREIBER, Alfonso (1993). «La batalla del mar». En *Carlos García Bedoya: una visión desde los 90* (pp. 195-228). Lima: Mosca Azul Editores.
- BÁKULA, Juan Miguel (2002). *Perú, entre la realidad y la utopía: 180 años de política exterior* (2 tomos). Lima: Fondo de Cultura Económica / Fundación Academia Diplomática del Perú.
- BÁKULA, Juan Miguel (2006). *El Perú en el reino ajeno. Historia interna de la acción externa*. Lima: Universidad de Lima.
- BASADRE, Jorge y Pablo MACERA (1974). *Conversaciones*. Lima: Mosca Azul Editores.
- BELAUNDE, Víctor Andrés (1919). *Nuestra cuestión con Chile*. Lima: Sanmarti.
- BELAUNDE, Víctor Andrés (1931). *La realidad nacional*. París: Le Livre Libre.
- BELAUNDE, Víctor Andrés (1967). *Trayectoria y destino: memorias* (2 volúmenes). Lima: Ediciones de Ediventas.

- BELAUNDE MOREYRA, Martín y Domingo GARCÍA BELAUNDE (eds.) (2007). *Victor Andrés Belaunde. Epistolario político con Manuel Prado e Ismael Bielich*. Lima: Instituto Riva-Agüero / Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BELAUNDE MOREYRA, Antonio (2012). *Acerca del mar, sobre todo el nuestro*. Lima: Fondo Editorial de la Academia Diplomática del Perú.
- BONILLA, Heraclio y Karen SPALDING (2015). «La independencia en el Perú: las palabras y los hechos». En Carlos Contreras y Luis Miguel Glave (eds.), *La independencia del Perú. ¿Concedida, conseguida, concebida?* (pp 39-73). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis (1 de agosto de 1947). *Decreto Supremo N.º 781*. Lima: Casa de Gobierno.
- CORDOVEZ, Diego (2013). *El mundo que he vivido. Memorias de diplomacia, de episodio y de gentes*. Quito: Librimundi Internacional.
- CUVI, Pablo (2020). *José Ayala Lasso. La diplomacia y el poder*. Quito: Universidad Internacional del Ecuador.
- FAURA GAIG, Guillermo (1977). *El mar peruano y sus límites*. Lima: Amauta.
- GARCÍA BEDOYA, Carlos (1981). *Política exterior peruana. Teoría y práctica*. Lima: Mosca Azul Editores.
- GARCÍA BELAUNDE, José Antonio (1993). «Carlos García Bedoya: el primer decenio». En *Carlos García Bedoya. Una visión desde los 90* (pp. 3-14). Lima: Mosca Azul Editores.
- GARCÍA BELAUNDE, José Antonio (2000). «El sueño de Bolívar: de la Federación de los Andes a la Comunidad Andina». [Ponencia]. *El sueño de Bolívar. El futuro de la representación política y de la integración de los países andinos*. Biarritz, 27-28 de setiembre.
- GARCÍA BELAUNDE, José Antonio (29 de enero del 2014). «El largo camino a La Haya». Suplemento del diario *El Comercio*.
- GARCÍA BELAUNDE, José Antonio (2016). *Las relaciones Perú-Chile. Un punto de inflexión. La demanda marítima ante la Corte Internacional de*

- Justicia*. [Trabajo de investigación]. Instituto de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2007a). *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia). Preliminary Objections. Judgement*. La Haya: International Court of Justice.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2007b). *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras). Judgement*. La Haya: International Court of Justice.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (2014). *Maritime Dispute (Peru v. Chile). Judgement*. La Haya: International Court of Justice.
- KRIEG, William L. (1986). *Ecuadorean-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, Enlarged to Include the Paquisha Incident (1981)* (segunda edición). Washington D. C.: Department of State.
- LYNCH, John (2006). *Simón Bolívar*. Barcelona: Crítica.
- MALAMUD, Carlos (2021). *El sueño de Bolívar y la manipulación bolivariana. Falsificación de la historia e integración regional en América Latina. Arando en el mar, sembrando en el viento*. Madrid: Alianza Editorial.
- MC EVOY, Carmen (2016). *Chile en el Perú: la ocupación a través de sus documentos, 1881-1884*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2008). *Delimitación marítima entre el Perú y Chile*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2015). *Memoria del Perú presentada a la Corte Internacional de Justicia en la demanda contra Chile sobre delimitación marítima*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores / Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MOSCOSO, Pablo (2014). «Análisis de los principales elementos de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la controversia marítima (Perú c. Chile) a la luz de las posiciones de las partes». *Derecho PUCP*, (73), 47-93.

- NERUDA, Pablo (1964). «El mar». En *Memorial de Isla Negra*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- RICUPERO, Rubens (2017). *A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016*. Río de Janeiro: Versal Editores.
- RIVA-AGÜERO, José de la (1965). *Estudios de historia peruana. La historia en el Perú. Obras completas de José de la Riva-Agüero* (tomo IV). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RUDA SANTOLARIA, Juan José (1995). *Los sujetos del derecho internacional. El caso de la Iglesia católica y del Estado de la ciudad del Vaticano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SCOTT PALMER, David (1999). «El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes». En Adrián Bonilla (ed.), *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* (pp. 31-60). Quito / Lima: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- SIFUENTES, Marco y Martín RIEPL (2014). *El último cartucho: cómo ganamos 50,000 km<sup>2</sup> de mar en la Corte de La Haya*. Lima: Planeta.
- ST. JOHN, Ronald Bruce (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- TRAZEGNIES, Fernando de (2013). *Testigo presencial: los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.
- ULLOA SOTOMAYOR, Alberto (1938). *Congresos americanos de Lima* (2 volúmenes). Lima: Imprenta Torres Aguirre.
- ULLOA SOTOMAYOR, Alberto (1977). *Posición internacional del Perú*. Lima: Atlántida.
- VALLEJO, César (1939). «Telúrica y magnética». En *Poemas humanos*. París: Les Editions des Presses Modernes au Palais Royal.
- WAGNER TIZÓN, Allan (1993). «En la senda de García Bedoya. Gestión ministerial de un discípulo (poco) aprovechado». En *Carlos García Bedoya, una visión desde los años 90* (pp. 29-82). Lima: Mosca Azul Editores.



Tanto por su ubicación en el centro del Pacífico sudamericano como por la importancia histórica que tuvo para la América prehispánica y para la Sudamérica virreinal, la política exterior peruana ha tenido desafíos particulares a lo largo de nuestra vida republicana. Un eje central ha sido la definición de límites territoriales y marítimos con nuestros vecinos, proceso que recién se cerró con el Acta de Brasilia en 1998 y el fallo de La Haya en 2014. En este largo camino, el cautiverio de casi medio siglo de Tacna y Arica marcó nuestra política exterior, no solo en relación con Chile, sino también con los demás países colindantes. El otro gran eje ha sido la búsqueda de la integración económica y la cooperación política a nivel regional latinoamericano, proyecto mediado por las relaciones con Estados Unidos, la Unión Soviética y otros actores internacionales. Este libro cuenta esas vicisitudes y nos ayuda a comprender el desarrollo de nuestra república en el escenario internacional y el impacto que los distintos contextos políticos y las figuras centrales de nuestra diplomacia han tenido para moldear el Perú de hoy.



José Antonio García Belaunde es un diplomático peruano. Realizó un posgrado en Política Exterior por la Universidad de Oxford y una maestría en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Instituto José Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid.



**200**  
**Bicentenario**  
1821-2021  
del Ministerio de  
Relaciones Exteriores  
del Perú