

PERU: ¿PAIS BISAGRA EN EL AMBITO SUDAMERICANO?

José de la Puente Radbill *

Podríamos iniciar estas reflexiones preguntándonos cuál es el nivel del rol del Perú en las relaciones internacionales de nuestro Hemisferio Sur. Para ello resulta indispensable urgar en el alma nacional en busca de la identidad hasta ahora deformada por una historia zigzagüeante desde los años del incario hasta nuestros azarosos días contemporáneos. Y por qué? Por el hecho que aún dentro del apogeo incaico y debido a su compleja estructura social y a la inmensa extensión territorial que llegó a alcanzar por su acción conquistadora, lo que podríamos llamar, el Perú de entonces, no pudo plasmar una identidad nacional que determinó que, a la llegada de los españoles en el siglo XVI, no existiera la cohesión indispensable para ofrecer una resistencia que habría correspondido a su trayectoria histórica y geopolítica. Es decir, no ha habido continuidad ni en nuestros esfuerzos ni en sus resultados. Encontraba así el invasor español más fácil su acción, que al igual que la de Cortés en México, utilizó las divisiones internas para acelerar el proceso de su consolidación.

Han pasado casi quinientos años desde la llegada de Pizarro al Perú y, a pesar de los esfuerzos de muchos, esa ansiada identidad no llega por la ceguera de sus actores, ya sea indios, mestizos o europeos, que no descubren aún el rol que como peruanos les corresponde en la ruta de su destino histórico.

Otro elemento, que muchos consideran la explicación de nuestro antiguo rol de liderazgo en América del Sur es indudablemente el influjo del sistema virreinal que le asignó al Perú el rol más importante dentro de la organización colonial, determinando así que el proceso de expansión geográfica marchara en sentido inverso de la historia, pues, a medida que se creaban nuevos virreinos, audiencias y capitanías, disminuía en alguna forma la influencia del Perú como centro de un sistema que iba variando en razón de los intereses de España. Si a ello agregamos, ya en los finales de la dominación española en el Perú, la llegada de los liberales que huían de la metrópoli, comprobaremos la jugada que nos hizo el destino, de albergar a valiosos pensadores que, a la vez, acrecentaron la lealtad a la Corona de aquellos peruanos proclives al dominio español. Ello habría de determinar una injusticia histórica, cuando se afirma que pocos fueron nuestros patriotas dentro de la

* Embajador del Servicio Diplomático. Ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Miembro Honorario del Instituto de Estudios internacionales.

gesta emancipadora. Tal vez fueron pocos, pero en su calidad quedó compensado el reducido número de ellos.

Enfocando estas reflexiones hacia el ámbito geográfico podemos comprobar que, en alguna manera, el Perú es un país bisagra dentro del contexto sudamericano, en especial el fronterizo. Esta ubicación puede ser afortunada o no dependiendo del buen uso que se haga de ella. Por una parte, comencemos por lo que debe ser el concepto de frontera: un espacio de encuentro y no de confrontación; y un espacio de conocimiento y no de recíproca ignorancia de nuestras posibilidades; un espacio de intensa cooperación binacional para el desarrollo de proyectos binacionales, en fin, un espacio liberado de las viejas desconfianzas que han alimentado tantos actores negativos de las escenas nacionales y que han acrecentado un desenfrenado armamentismo, estimulado por los exportadores de armas y grandes grupos de poder, al margen del estamento militar moderno, que pretende esencialmente renovar y modernizar sus equipos obsoletos y sustituirlos además, por armas para el desarrollo nacional. Esto último no es una figura literaria, es el resultado de comprobar en cuánto ha contribuido nuestra Fuerza Armada a esos objetivos prioritarios.

Existe pues una profunda e indisoluble relación entre la política internacional de un Estado y el rol que eventualmente ocupe dentro del concierto sudamericano. Ella no debe estar alimentada por la desconfianza, la sobrevaloración de sus recursos, la persistencia de conceptos ya superados por la modernidad, sino por el convencimiento de que la integración y la cooperación son dos y principales objetivos del quehacer internacional. Entonces y recién entonces, ocuparemos el rol que la geografía y la historia nos tenían reservados.

Dentro de una política internacional como la descrita anteriormente, cabe siempre el reconocimiento al rol del concepto del Poder, que siempre seguirá jugando un papel trascendental en la escena sudamericana. Este rol, si es interpretado positivamente y no considerando el poder como símbolo de fuerza sino de capacidad de escogencia de opciones que se aproximen a los intereses de los interlocutores, podremos comenzar a iniciar un cuadro de coincidencias y discordancias, de aspiraciones máximas y de aspiraciones compatibles con la seguridad del otro Estado; en fin, un juego positivo de aproximación a logros reales y no de búsqueda de protagonismos estériles ni de desmesuradas metas. Hace unos días, precisamente, me llamó un reportero de un canal de televisión para preguntarme qué opinión me merecía un convenio comercial suscrito entre Chile y Ecuador. Creo que intuí en su pregunta una cierta desconfianza sobre este hecho, la que creo alcancé a disipar cuando le expresé que cualquier convenio internacional entre nuestros vecinos no deberíamos verlo necesariamente como un complot en contra del Perú, sino más bien un estímulo para nuestra Cancillería, a fin de acrecentar también nuestras relaciones de comercio con esos países, si fuera el caso, o reajustar convenios que otorgaban excesivas concesiones. Ya la época de Machiavelo ha sido superada sin que ello signifique ingenuidad o descuido, y mas bien, extender la mano, en general, reporta más beneficios que mostrar el puño.

Estas breves reflexiones y sobretudo el espíritu que las guía, nos pueden llevar a analizar objetivamente las relaciones con nuestros vecinos, en especial, Bolivia, Chile y Ecuador, y bajo otra prioridad y perspectiva, Brasil y Colombia, para luego revisar someramente nuestro rol en América del Sur.

Con Bolivia nos unen y desunen una serie de aproximaciones y discrepancias a través de nuestras respectivas historias nacionales. En realidad la conversión de pocos

virreinos en la Colonia, dentro de los cuales se destacaba el del Perú, por designio real, en numerosas repúblicas a raíz de la gesta de la independencia, habría de confrontar desgraciadamente a las más próximas, por no decir a las fronterizas, en una lucha de preservación de sus antiguos dominios, a la cual dio sustento jurídico el principio del *uti possidetis*. El correr del tiempo nos mostraría que este principio, si bien sirvió de base jurídica a las respectivas reivindicaciones, anuló la capacidad creadora y fraterna de las nuevas naciones, que sin hacer un estudio en profundidad de sus necesidades geográficas y de las que demandaba una convivencia pacífica, simplemente optaron por el camino más corto de la confrontación, sustentada en una interpretación a ultranza de principios jurídicos que, adecuados a una nueva realidad, hubieran sido las base de recíprocas concesiones. A ello se agregaron los egoísmos y el afán de mantener las prerrogativas de los caudillos militares, que no podían entender que el camino de la paz y de la convivencia se construye sobre el uso adecuado del poder, cualquiera que el sea, civil o militar, para imponer un orden internacional, en ese entonces referido casi exclusivamente al diseño de las fronteras, que hubiera evitado orientar los escasos recursos de las nuevas repúblicas a la tarea de su desarrollo, tal como hicieron los trece estados que conformaban inicialmente los Estados Unidos de América.

Sin embargo, es verdad que el caso histórico norteamericano tuvo en su favor una división política adecuada de su territorio, aun cuando obró en contra de esta ventaja, la subsiguiente y en algunos casos paralela presencia de otras potencias extranjeras, frente a las cuales se actuó con pragmatismo. En el caso de la Luisiana con Francia, se le compró dicho territorio, y se siguió igual procedimiento con España respecto de la Florida; con Rusia se obtuvo Alaska. Todo este proceso se logró más con dinero y persuasión que con el uso de las armas, lo que no fue el caso en la línea seguida con México, al cual se le despojó de los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California. Considero que esta corta digresión nos ayuda a comprender muchos de los errores de la etapa inicial de la independencia.

Han corrido casi dos siglos de este proceso y todavía no alcanzamos a diseñar un método adecuado para confrontar los verdaderos y únicos problemas pendientes entre nuestros países y, en este caso, con Bolivia, los de las fronteras. Comienzan sin embargo a prosperar conceptos modernos de integración-cooperación, que son mucho más perentorios. Debemos pues, comenzar a pensar en que debemos en alguna forma corregir el pasado tradicional, que es como una hipoteca que nuestra generación no contrajo, e insurgir como adalides de un movimiento generacional que haga del derecho, pero al mismo tiempo de la solidaridad, armas eficaces para el desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, la decisión de ofrecerle a través de los Tratados de Ilo de 1993 la administración directa de una playa de cinco kilómetros de largo, casi cumple con estos propósitos, pero desgraciadamente el apresuramiento del Gobierno de no consultar con los especialistas adecuados, determinó que olvidara fijar la profundidad de ese territorio de playa, lo que fue corregido luego de una terca demora por parte del Ejecutivo, pero subsistió el error garrafal de otorgar la administración por un período de 99 años renovable, lo que equivaldría a una cesión de territorio, que no ha hecho sino acrecentar, sobre bases que no pueden ser cumplidas, las aspiraciones de Bolivia de llegar soberanamente al mar.

Dentro del sentido de este breve estudio, los temas sobre el condominio del Lago Titicaca merecen un tratamiento aparte. Debemos pues concretarnos a áreas que dentro de su concepción geopolítica entrelazan intereses del Perú y de Bolivia, me refiero a aquellas

que inciden sobre dos temas trascendentales: La Hoya Amazónica y el acceso al Atlántico de ambas naciones. En esa ruta coincidimos también con intereses de Brasil y de Colombia, pero también con los marcados deseos de Argentina y Paraguay de desarrollar vías alternativas para su presencia en el Pacífico. Frente a éstos, se encuentran y coinciden proyectos peruanos para obtener una presencia atlántica a través de territorios de esos países, como una alternativa a nuestra natural ruta del Amazonas. Y es precisamente sobre este tema que el Perú mostró en 1978, al crearse y firmarse el Tratado Amazónico, que el Ecuador y Bolivia, tenían abiertas, por su condición de países amazónicos, otras alternativas en su ruta al Atlántico. Nunca pasó por nuestra mente el relacionar en forma alguna y de manera obstruccionista esta alternativa con nuestra situación con el Ecuador, pues siempre ha primado en nuestro espíritu el convencimiento de que el Protocolo de Río de Janeiro fue previsor y moderno en sus artículos 7 y 9 para abrir opciones no sólo al Ecuador sino al Perú destinadas a superar las dudas o desacuerdos que menciona previsoramente el citado artículo 7, redactado con el constructivo propósito de abrir opciones honrosas a ambas naciones, sin afectar el cumplimiento del Protocolo de Río. Nuevas generaciones están abocadas a ese tema fronterizo y espero que se desliguen con inteligencia y modernidad de los viejos moldes de una diplomacia atada al tema fronterizo, cuando éste puede ser más que compensado por la cooperación, la integración y el desarrollo conjunto.

En nuestra historia con Bolivia, el Maestro Ulloa, señaló hace ya varias décadas, cinco aspectos que en ese entonces determinaban nuestras relaciones: ellos eran el de la cuestión limítrofe, del predominio político, de la unión o de confederación, la alianza militar, y la salida al mar de Bolivia. Si el viviera, con su extraordinario talento, ya habría reducido sustancialmente algunos de ellos, para quedarnos con el primero y el último, a los cuales ambos países han dedicado lo mejor de su inteligencia para solucionarlos.

Específicamente, sobre el tema de la salida al mar de Bolivia, es conveniente recordar las negociaciones en 1975 entre Chile y Bolivia y nuestra subsiguiente participación a mérito del Protocolo Complementario al Tratado de 1929 entre el Perú y Chile. Este delicado asunto implicaba inicialmente un intento de transferir al Perú, por parte de Chile, la responsabilidad de la mediterraneidad de Bolivia, al dejar en manos del Perú, a mérito de la consulta previa que debía sernos formulada, el rol negativo de bloquear tan justa aspiración. En realidad, lo que sucedía, es que Chile no deseaba solucionar el problema que ella causó en 1879, y como un escarnio del destino pretendía asignarnos el papel de bloqueo dentro de ese drama. Felizmente pusimos al descubierto el juego y sometimos una fórmula en noviembre de 1976, que ofrecía las ventajas de solucionar el problema de Bolivia y al mismo tiempo ser la base de una convivencia pacífica basada en conceptos modernos de desarrollo conjunto. Chile la rechazó tajantemente, sin siquiera analizar nuestra alternativa.

Sigo creyendo que las circunstancias de ese entonces no eran las más propicias y que los nuevos enfoques de política internacional antes mencionados, no deben dejar a cúpulas egoístas utilizar estas situaciones para ponerlas al servicio de mezquinos intereses. Después de cuarenta años en la diplomacia, creo firmemente que debemos desligarnos de estas hipotecas, como lo señalaba mi recordado colega Carlos García Bedoya, y utilizar todos los nuevos recursos que la negociación internacional ha puesto a nuestro servicio.

Siendo en muchos casos repetitivos nuestros temas con los países vecinos, me he permitido entrelazar nuestro análisis de las relaciones con Bolivia, con algunos aspectos de la convivencia con el Ecuador.

Dentro de este método de cruzar problemas con sus correspondientes alternativas de solución, merece muy bien la pena, recoger algunos párrafos de un interesante artículo de Don Jaime Castro Contreras, publicado en la edición del 29 de julio último, del diario «El Comercio». Refiriéndose al ciudadano peruano señala que cada vez es más consciente de lo siguiente: «a) que el Perú es un país bioceánico, con acceso directo al Océano Pacífico, y a través del río internacional Amazonas, llega al Océano Atlántico, y por tanto tiene comunicación con Europa, África y Norteamérica; b) está vinculado a la Cuenca del Pacífico donde existen más de sesenta Estados y más de mil seiscientos millones de habitantes, a quienes deben nuestros empresarios considerar como probables compradores de los recursos de todo tipo que abundan en nuestro territorio; c) tiene acceso, por su ubicación central en Sudamérica, a las Cuencas del Orinoco, del Amazonas y del Plata; d) igualmente está vinculado a la Antártida con derecho a participar en la investigación oceánica a través de la estación de investigación científica Machu Pichu; e) también se está dejando de lado el equivocado concepto de considerar el océano como frontera, ya que tiene mayor propiedad y sentido decir que el Perú, por el oeste, limita con la Cuenca del Pacífico.»

Resulta pertinente a esta altura de nuestras breves reflexiones, volver la mirada hacia el Brasil, país imponente y casi de rango de potencia. Junto con él y con los Estados Unidos, conviviremos con el Mundo Desarrollado del Tercer milenio, dentro de nuestros límites continentales.

El Brasil siempre ha estado consciente de que para llegar a alcanzar niveles de potencia, debe ser bioceánico y, para lograr ese objetivo trascendente, tiene al Perú en la ruta del Pacífico. Para ello, con el pragmatismo que siempre ha mostrado y, a través de una política internacional coherente y constantemente reactualizada, ha diseñado alternativas de propuestas y de negociación con su socio principal en el Amazonas, que es el Perú. Ambos países, por cierto, a través de esas mismas aguas, buscan igual objetivo, pero en sentido geográfico distinto, ya que hasta ahora, es el Amazonas para el Perú, su salida natural al Atlántico. En cambio para el Brasil, y a través de nuestro territorio, la llegada al Pacífico puede realizarse por distintos puntos geográficos nuestros. Hace años, cuando el auge de la carretera transamazónica, el punto ideal parecía ser Pucallpa, para de allí, atravesando parte de nuestra sierra, llegar hasta el Callao. Sabemos que la alternativa por Madre de Dios ofrecía también algunas buenas posibilidades. Pero parece ser que la ruta más corta y moderna podría ser a través del abra de Porcuya, que con su baja altitud favorecería el transporte económico y seguro de sus productos al norte de nuestra costa.

Las opciones que anteceden favorecen sin duda cualquier negociación del Perú, que deberá estar basada en el concepto de las ventajas comparativas que, en este caso, resultan favorables al Perú. El Brasil lo sabe y lo comprende con lucidez. Están pues dadas las condiciones para una política de convivencia que, rebasando lo fronterizo, englobe áreas sensitivas de la economía de ambos países. Debemos pues preparar una vasta gama de propuestas y de contrapropuestas con un interlocutor ducho en proyectos binacionales, como lo ha demostrado recientemente con el Paraguay.

Ya el Perú en el Atlántico y Brasil en el Pacífico, pero en condiciones preferenciales y competitivas, a través de la vía amazónica, pueden volver sus ojos a otras alternativas que buscan igual propósito. Por cierto que el Banco Interamericano de Desarrollo estará aguardando este tipo de acuerdos binacionales, que guardan relación estrecha con sus fines.

Se me podría señalar que ya el Perú utiliza la vía del Amazonas hacia el Atlántico, pero no lo hace en calidad de flamante socio en proyectos binacionales, sino en ejercicio de sus derechos de libre tránsito por el gran río.

La Argentina ha mantenido siempre en el corazón del Perú un lugar de especial afecto, al que debemos agregarle ambos un mejor manejo de nuestras posibilidades de intercambio. Dialogamos ya desde hace unos años, con una Argentina más abierta a América Latina, luego de su revés en Las Malvinas que le sirvió de dolorosa comprobación de lo inadecuada de su política internacional latinoamericana. Debemos sin embargo, comprender que es el terreno de la cooperación, en donde se pueden encontrar resultados, al menos, más inmediatos, con ese Gran Vecino de nuestros vecinos, con los que, como es natural, guarda un vínculo de mayor y necesaria aproximación.

Desearía terminar este viaje panorámico por nuestros territorios, para analizar algún aspecto saltante de nuestra relación con Colombia.

Socia nuestra en la gran epopeya de la independencia, asumió, y ello era natural, un rol protagónico en los primeros años republicanos, que en algunos casos, resultó urticante, en especial, cuando en 1830 el Ecuador obtiene su independencia, y Colombia, no queriendo olvidar la reciente presencia de Ecuador en la familia de Nueva Granada, respaldó con aspiraciones demasiado vehementes las actitudes de ese país frente al nuestro.

Los graves errores de Leguía en su política internacional, han creado un ambiente que no fue de transparencia desde las décadas de los treinta hasta la etapa auroral del Pacto Andino, con el que el gran Presidente, Don Carlos Lleras Restrepo, habría de consagrarse como figura continental.

Ya dentro del Acuerdo de Cartagena, como debería llamarse con propiedad al Pacto Andino, Colombia ha sabido utilizar debidamente todo lo que preparó con anticipación de muchos años, para obtener los mejores beneficios del proceso de integración. Actitud previsoras que el Perú no supo desarrollar. Los años venideros, de ser eficientes en nuestra industria y en nuestras técnicas exportadoras, nos dirán si la integración está respondiendo a nuestras expectativas.

Dentro del mismo contexto andino es que visualizó una mejor relación con Venezuela, en el terreno económico y financiero, que ha sido casi impecable en el ámbito político.