

Elementos políticos del proceso de delimitación marítima peruano-chileno

Alejandro Deustua

1. Las políticas del proceso ante la Corte

1.1. La política de «opción de paz»

La política que enmarcó el proceso de delimitación marítima iniciado por el Perú ante la Corte Internacional de Justicia se definió como una «opción de paz» y no como un sencillo proceso de solución pacífica de controversias.

Al ser esta política tan instrumental como el proceso mismo y tan idealista como la abstracción que planteaba (la «paz» con Chile, en lugar de un satisfactorio resultado propio del mecanismo de solución de controversias), su contenido nunca fue definido públicamente.

Lo que cabe, por tanto, es la exégesis de lo que esa opción pretendía, en el entendido de que no se trataba solo de una formulación retórica. Y ello parecía implicar algo más que mantener una relación de normalidad bilateral mientras durase el proceso.

Es probable que la decisión de denominar así esa política pudiera derivar de la forma como Chile reaccionó a la demanda peruana en 2008 al señalarla como un acto inamistoso y hasta hostil. Una «opción de paz» parecía entonces razonable. Pero si la interpretación de la misma implicaba la necesidad de evitar y/o minimizar todas las opciones de conflicto (guerra, incidentes armados, escalamiento de una percepción predominante de relación conflictiva o cualquier otra hipótesis de fricción mayor) mientras se optimizaba en el Perú la expectativa de éxito, ello expresaba al público la seguridad de un resultado superior. En los hechos ello implicaba quizás algo más complejo: tranquilidad mientras durase el proceso, confianza en el liderazgo y esperanza de una mejor relación con Chile luego de resolver la totalidad de nuestra problemática limítrofe.

Así, si en el Perú parecía claro que el complejo esfuerzo de la delimitación marítima era un precio a pagar por la satisfacción de un interés nacional válido en sí mismo (el establecimiento de límites marítimos definitivos con Chile), la eliminación del obstáculo que implicaba la controversia limítrofe tendría un efecto de cohesión política interna, potenciador de las instituciones del Estado involucradas y promotor de una mucho mejor relación entre adversarios que, sin embargo, hacía un tiempo habían descubierto las ventajas de la complementariedad.

Por lo demás, en tanto la situación existente (concentrada en la menudencia del proceso explotada por los medios), no podía desprenderse, en la comprensión general, de la carga psicológica y cultural remanente de la guerra del Pacífico en un contexto real de competencia por el dominio del Pacífico Sur sudamericano, el resultado de la «opción de paz» sería mayor. La eliminación de esa carga subjetiva debería también disolverse de cara al resultado.

En consecuencia, por lo que pretendía, la «opción de paz» implicaba cumplir con estándares altos en la satisfacción del interés nacional. Esto es, no cualquier resultado cumpliría con los objetivos implícitos de esta política.

Ello implicaba que las interpretaciones populares, populistas, oportunistas o simplemente ignorantes de esta política (como la que sostenía que dado que el Perú no tenía nada que perder, cualquier ganancia era buena o, alternativamente, que el éxito solo podía ser equivalente al triunfo total) debían quedar descartadas y que la sensación de victoria debería ser clara.

Sin embargo, la necesidad de descartar estas alternativas no fue afrontada decididamente quizás porque un alto nivel de expectativas se había consolidado ya alrededor de las fortalezas de la posición peruana. En efecto, si las políticas públicas se dirigieron, de manera no matizada, a orientar entusiastamente las expectativas hacia el lado de las fortalezas en función de la cohesión nacional en un asunto no bélico, la preocupación por indagar cuál sería el resultado con el que la ciudadanía se daría por satisfecha fue un esfuerzo menos claro.

Con el respaldo de la opinión pública más o menos consolidado, la gran mayoría de las encuestas parecían focalizarse entonces, por ejemplo, en cuestiones como la confianza que los ciudadanos peruanos tenían en el manejo del resultado por Chile (aquí la pregunta dominante giraba en torno a si Chile cumpliría con la sentencia y en qué grado lo haría).

Por lo demás, si la política de la «opción de paz» suponía que los intereses del Perú debían ser adecuadamente satisfechos (aunque no en el sentido maximalista de una victoria judicial plena), la preocupación debió considerar mejor la posibilidad de que

el fallo de la Corte dejara asuntos pendientes (como el del «triángulo terrestre») que complicaran políticamente la sentencia.

En consecuencia, debieron preverse mecanismos y voluntades para terminar constructivamente con esos asuntos pendientes. De lo contrario se corría el riesgo de volver a las viejas fricciones que la «opción de paz» debía cancelar.

Esta exigencia derivaba de tres ofertas públicas explícitamente expresadas. Primero, el proceso terminaría por resolver jurídicamente la totalidad de la problemática limítrofe que había ocupado tanto esfuerzo y tiempo de la política exterior peruana. Segundo, el proceso consolidaría el perímetro de la soberanía y jurisdicción material del Estado. Tercero, el proceso cerraría todos los asuntos limítrofes con Chile.

Pero ello no ha ocurrido porque luego de reiterar que el límite terrestre con Chile se iniciaba en el punto Concordia conforme lo establece el Tratado de 1929 y la Comisión Mixta de 1929-1930 y de advertir que ese punto podía no coincidir con el punto de inicio del límite marítimo, la Corte se inhibió de declarar que es peruano (como efectivamente lo es) el territorio entre el límite terrestre (que se inicia en el punto Concordia) y el paralelo que, pasando por el Hito 1, intersecta el mar.

El asunto no es trivial porque, concluido el proceso, Chile (que había advertido a la Corte que esa materia no era de su competencia ni de su jurisdicción) procedió a declarar, mediante una nota de protesta sobre sabe Dios qué boceto peruano, que ese territorio (el «triángulo terrestre») es chileno.

El Perú respondió con otra nota expresando «extrañeza» al respecto pero sin tomar acción de ninguna especie. Entre las alternativas posibles alguna cabía si se consideraba la implicancia terrestre-marítima de la posición peruana. Ello era posible bajo los términos de la aclaración de sentencia por la Corte teniendo en cuenta que el punto Concordia había sido indicado en la demanda peruana como punto de partida del límite marítimo, que la Corte había expresado que el límite terrestre se iniciaba en el punto Concordia de acuerdo al tratado pertinente y que este podía ser diferente al punto de inicio marítimo, que la opinión singular de algunos jueces sostenía que la costa seca era peruana y que el punto de inicio terrestre también podía ser marítimo.

Por lo demás, no era necesario enfatizar en televisión, como si fuera un régimen sustancial equivalente al asunto limítrofe, que el reconocimiento por la Corte del punto Concordia como punto de inicio del límite terrestre era complementado por un *status quo* en el «triángulo terrestre» respaldado por una «cartilla de seguridad» bilateral que aseguraba que las tropas de Perú y Chile se mantendrían separadas a una cierta distancia de ambas líneas reclamadas.

Está claro que si el Perú obtuvo algo menos de dos tercios de sus reivindicaciones (un límite marítimo generado por una línea equidistante a partir de un paralelo de ochenta millas a la altura del Hito 1 más el «triángulo externo» lo que sumaba alrededor de unos 50 000 km²) ello puede considerarse como un éxito razonable.

Pero el hecho es que ese éxito moderado ha sido cuestionado por un asunto que, habiendo sido resuelto por el Tratado de 1929 y la Comisión Mixta de 1929-1930, ha sido nuevamente cuestionado por las más altas autoridades chilenas sin cabal respuesta peruana, rebajando la dimensión de lo ganado en el mar.

Ello indica que la política de la «opción de paz» no ha satisfecho todos los intereses primarios peruanos (ni resguardado adecuadamente los terrestres que no admitían discusión) y, por tanto, no ha cumplido plenamente con sus objetivos.

En resumen, si lo que se esperaba razonablemente eran resultados subóptimos (es decir, no plenamente satisfactorios), la política exterior del caso bien pudo ser solo una de «solución pacífica de las controversias» en lugar de una «opción de paz». Aquella debió ser planteada en tanto parecía más acorde con la instrumentación de medios reconocidos por la Carta de la ONU y más propios de la instrumentalidad de un proceso que se desarrollaba ante la Corte Internacional de Justicia.

Ese planteamiento no debió incluir el término «paz» que no es una realidad que pueda declararse por anticipado sino que debe construirse sobre bases sólidas. Lamentablemente, debido a la excesiva pretensión chilena, esas bases no son hoy las que sostienen una realidad plenamente pacífica, en tanto una muy pequeña parte del territorio peruano, que fue también materia del costosísimo y trascendental Tratado de 1929, no puede ser hoy día disfrutado, sin oposición del vecino, de manera acorde con los derechos soberanos del Perú.

1.2. La política de las «cuerdas separadas»

Más allá de si esta política fue una inspiración del presidente peruano que visitaba Chile en un momento determinado o si fue producto de un proceso decisorio más complejo, lo cierto es que tal política puede ser calificada de sensata.

A pesar de que su terminología deriva del derecho procesal (y, por lo tanto, su denominación es un lugar común jurídico) pretendió, sin demasiadas complicaciones conceptuales, separar siempre las dificultades de un proceso que, por su contenido psicológico e histórico, podía paralizar o desviar la relación peruano-chilena del carril de una creciente y dinámica interdependencia.

Considerando que un proceso jurídico, siendo una confrontación de derechos o reclamos, no es, por definición, una guerra (y que, por tanto, no solo no moviliza al

conjunto de los recursos del Estado sino que, por su naturaleza, requiere de especialización en el trato y de tranquilidad contextual para que la Corte pueda desarrollar sus actividades sin presiones circunstanciales), la decisión de proteger la creciente evolución de la complejidad económico y social de la relación peruano-chilena fue un acierto.

Aunque esta sufriera mermas eventuales de parte de la opinión pública, tuvo en promedio un adecuado comportamiento. Sin embargo, como producto de su natural adhesión a la postura de sus Estados, parte de la opinión pública mediática rebasó, no pocas veces, la línea que separa la adhesión al planteamiento nacional del alineamiento acrítico con el Estado en la materia, no generando tranquilidad sino eventual animadversión con el contrario, más propio de un escenario de confrontación en todos los frentes. Sin embargo, los agentes económicos y sociales nunca cesaron de interactuar constructivamente, especialmente en los sectores de migraciones, comercio e inversión, por citar algunos ejemplos.

Como resultado, el comercio bilateral si bien no creció progresivamente, se mantuvo (salvo en el año 2009 cuando bajó como consecuencia de la crisis económica global). En efecto, según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo las exportaciones peruanas a Chile en 2008 sumaron US\$ 1687 millones mientras que en 2013 las colocaciones peruanas en el vecino tuvieron un valor US\$ 1667 millones, cayendo del pico de US\$ 2030 millones en 2012¹.

De la misma manera las importaciones peruanas de Chile cayeron solo en los años 2009 y 2010 por la crisis internacional, pero acumulando US\$ 1183 millones en 2008 y US\$ 1667 millones en 2013². El problema que se presentó acá fue el de una velocidad de crecimiento menor a la debida pero, especialmente, el de la estructura bilateral del comercio (Chile tiende a exportar bienes con mayor valor agregado que el Perú) que no se modificó.

De otro lado, la inversión chilena en el Perú no ha dejado de crecer hasta acumular US\$ 9092 millones en 2012 (según el Banco Central chileno) cifra bien distante de la que publican los medios de alrededor de US\$ 14 000 millones citando a entidades privadas binacionales. La divergencia según la fuente que se escoja es mayor todavía en relación a la inversión peruana en Chile (que según los medios peruanos bordea los US\$ 7000 millones pero que el Banco Central chileno establece apenas en US\$ 919 millones)³.

¹ Véase <http://www.mincetur.gob.pe/>

² Ídem.

³ Véase <http://www.bcentral.cl/index.asp>

De la misma forma, si el flujo migratorio total hacia y desde el Perú en abril de 2013 aumentó 5,3%, el que se registró por la frontera del sur peruano (Santa Rosa) fue del orden de 41,9% (muy cercano al 47,4% registrado en el aeropuerto Jorge Chávez de Lima-Callao)⁴. Estas cifras coinciden en tendencia con los resultados del estudio del Parlamento Andino que señala que el Perú es el país con mayor cantidad de migrantes en Chile (104 mil personas, equivalente al 30,5% de la migración total a ese país).

Estas cifras marcan la tendencia creciente de una interdependencia compleja que el proceso de La Haya no ha entorpecido. Y si no lo ha hecho, ello se debe a la política de «cuerdas separadas», esto es, al esfuerzo conjunto de los gobiernos peruano y chileno de mantener el proceso delimitatorio aislado en lo posible de las áreas económica y social, aunque la influencia política y estratégica de aquel fuera grande.

Como se ha mencionado, los problemas en este acápite son producto más bien de la asimetría en los sectores financiero y de migraciones, del tipo de estructura comercial vinculante y, en general, de cifras imprecisas según la fuente (lo que reclama un esfuerzo especial de homologación bilateral de la metodología estadística).

2. Las hipotecas limítrofes como característica de la política exterior peruana

El fin del Virreinato que alguna vez dominó América del Sur, el inicio anárquico de una República manejada por caudillos, el apetito de vecinos antes dominados por territorio peruano, las guerras derivadas de políticas de poder o de incipiente balance de poder en el continente y de predominio en el Pacífico fueron factores contribuyentes al recorte del territorio peruano por su periferia. De ello derivó la realidad de que un aspecto de la política exterior peruana, la definición de límites terrestres, tendiera a dominar el escenario externo en los siglos XIX y principios del XX.

Es más, García Bedoya atribuyó a dos de estos escenarios vecinales una particular incidencia obstaculizadora de la proyección externa del Estado. Esta incidencia fue conocida como la «hipoteca de la mediterraneidad boliviana» y la «hipoteca ecuatoriana».

Pero, por su repercusión en la proyección regional y marítima del Perú, a ese par de obstáculos debió añadirse la «hipoteca chilena» que, desde 1883 se ha mantenido hasta 2014. Y cuando se pensaba resuelta, esta ha sido reactivada por Chile por el infundado reclamo del «triángulo terrestre» ya referido.

A la eliminación de esa «hipoteca» debió haber contribuido no solo el proceso judicial llevado a cabo ante la Corte Internacional de Justicia sino un proceso histórico de

⁴ Véase <http://www.inei.gob.pe/>

cooperación marítima subregional iniciado en 1947 cuando el sistema internacional ingresaba, con la guerra fría, a un escenario de confrontación sistémica.

En general, ese proceso intensificó intereses convergentes bilaterales con la creación, entre 1947 y 1948, del sistema interamericano y con la creación de los grandes sistemas económico y político creados en Bretton Woods y la Conferencia de San Francisco un poco antes.

Sin embargo, por el devenir de las circunstancias y las especificidades del vínculo bilateral, la relación entre el Perú y Chile pasó en el ámbito marítimo de la cooperación (1947, 1952) a la divergencia (1986) y, luego, al reconocimiento de la controversia sobre límites marítimos (2004).

La preocupación del Perú por negociar por primera vez un acuerdo de límites marítimos se planteó a Chile en 1986 mediante la representación del embajador Bákula y el Memorándum que lleva su nombre. Chile quedó en estudiar la materia pero no respondió. Mientras tanto el Perú prosiguió con las negociaciones de los asuntos pendientes de 1929 sin plantear nuevamente el asunto marítimo para no complicar tales negociaciones. Estas obtuvieron su primer resultado en 1993 que, por inapropiado, quedaron formalizadas en 1999, luego de setenta años.

No pasó entonces mucho tiempo para que el Perú planteara nuevamente a Chile negociaciones de un límite marítimo a las que Chile se negó. La negativa chilena y el requerimiento peruano se formalizaron en 2004 y cristalizaron la controversia. El camino a la Corte Internacional de Justicia quedó expedito y su jurisdicción aceptada, de acuerdo a los términos establecidos al respecto por el Pacto de Bogotá de 1948 que hace referencia explícita al Estatuto de la Corte.

3. Límites marítimos: un tema contemporáneo y del siglo XXI

Luego de que el Perú planteara ante la Corte Internacional de Justicia el interés de una delimitación marítima con Chile también hizo énfasis en el anacronismo de la materia.

Pero esta es esencialmente contemporánea por dos razones. La primera corresponde al hecho incontrovertible de que la regulación de la delimitación en los diversos espacios marinos ha sido definida, mediante un régimen global, recién con la Convención del Mar de 1982. Dado que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) constituye un régimen universal que pone en valor el espacio marino para todos los Estados del sistema a través del establecimiento de principios, normas y reglas comunes, los que han suscrito la Convención y los que la asumen como derecho consuetudinario han intentado dos tipos de acciones.

La primera ha consistido en mejorar las condiciones de la soberanía de los suscriptores al mejorar su inserción externa adoptando el nuevo régimen que regula globalmente un espacio «nuevo». Y la segunda, racionalizando un natural interés marítimo propio, haciendo uso de métodos claros de delimitación. Ello ha contribuido al mejor ordenamiento del espacio soberano de manera globalmente reconocido, sea mediante negociaciones (en la mayoría de los casos) sea a través de la Corte Internacional de Justicia.

La segunda razón que fundamenta la contemporaneidad del hecho delimitatorio es de carácter histórico. Según *Limits in the Seas*⁵ (una publicación de referencia, aunque no plenamente acertada del Departamento de Estado estadounidense —en el caso peruano-chileno informó equivocadamente que ambos Estados habían delimitado lateralmente sus respectivos espacios marítimos mediante la Declaración de Santiago de 1952 y la declaración de Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954). Con anterioridad a estas fechas solo se identifican tres acuerdos de delimitación lateral (Malasia-Singapur en 1928, Dinamarca-Suecia en 1932 y Reino Unido (Trinidad-Tobago)-Venezuela (Golfo de Paria) en 1945.

Durante la posguerra el número de estos tratados creció marginalmente. Pero su volumen se incrementó notablemente conforme avanzaba el proceso de la Primera, Segunda y Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. La fuerte correlación entre el proceso de formación del nuevo derecho del mar y el sustancial incremento de acuerdos de delimitación marítima indica que los Estados, conforme tomaban conciencia de la importancia de la regulación soberana y jurisdiccional de los espacios marinos, procuraron progresivamente convenir, mediante tratados específicos, los nuevos espacios que, según la nueva ley internacional, les correspondía.

Así, en la década de 1960 (que para efectos prácticos puede empezar en 1958 con la primera Conferencia de la ONU del Derecho del Mar) *Limits in the Seas* identificó solo diez tratados de la naturaleza en cuestión. Sin embargo, durante la década de 1970 (entre la Segunda Conferencia de 1960 y poco antes de la Tercera Conferencia) se suscribieron 69 acuerdos. Y en la década de 1980, antes de que culminara la Tercera Conferencia, que se realizó entre 1973 y 1982, se suscribieron catorce acuerdos que se incrementaron a cincuenta en el curso de la década. Así, entre las décadas de 1960 y 1980, se suscribieron 137 acuerdos de límites laterales. Y el número de acuerdos fue incrementándose hacia el fin del siglo XX (como seguirá ocurriendo en el siglo XXI)

⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Limits in the Seas*. En: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>

con un techo superior al número de Estados del sistema, si se entiende que la mayor parte de los Estados debe suscribir más de un acuerdo de esta naturaleza.

Como puede verse, este inmenso número de acuerdos de límites suscritos bien entrada la segunda mitad del siglo XX, indica que la materia es de absoluta contemporaneidad. El planteamiento peruano de definir su perímetro de dominio marítimo de acuerdo a las normas del derecho internacional, fue, en consecuencia, tanto un acto de ordenamiento realizado en el nuevo marco del sistema internacional vigente como el ejercicio de una adecuada inserción en él. Por lo demás, este se realizó recurriendo al instrumental jurisdiccional ofrecido por la Carta de la ONU como medio de solución pacífica de controversias.

4. De los intereses imperiales de comercio y dominación a los intereses subregionales de protección de recursos marinos de los países del Pacífico Sur

Desde los orígenes del viejo derecho del mar hasta la aparición en el siglo XX del nuevo derecho del mar, la cuestión fundamental fue el debate de las grandes potencias marítimas entre la consagración de un régimen excluyente de dominio marítimo de los Estados y el de la libertad de transporte y comercio.

En la primera posición, la jurisdicción no estuvo nunca referida a límites marítimos laterales sino a la proyección «mar afuera» del Estado pertinente (es decir, a lo que podría llamarse su «dominio privado» hacia afuera).

Fue en esa dimensión «mar afuera» (y no en la lateral) que se esgrimió la controversia entre quienes afirmaban el derecho de uso exclusivo del mar sin otros límites que los que correspondían al ámbito que quedaba fuera de su especial condición de dominio (el *Mare clausum* de Selden)⁶ y quienes abogaban por la completa inexistencia de límites o dominios propios y que, en consecuencia, afirmaban la completa libertad de los mares (el *Mare liberum* de Grocio)⁷.

Así Selden, reaccionando frente a Grocio, afirmó que el mar era sujeto del dominio y propiedad de un Estado (en este caso, Inglaterra) sobre el que ejercía, por tanto, jurisdicción para afirmar el derecho de navegación y comercio propio. El caso de Inglaterra era peculiar no solo por su dimensión imperial sino porque, subordinando a sus vecinos, podía considerarse una isla y, por tanto, tuvo menos probabilidades de plantearse el problema de límites laterales marítimos que pudieran vincularse a

⁶ SELDEN, John. *Mare clausum*, 1635.

⁷ GROCIO, Hugo. *Mare Liberum*, 1609.

límites terrestres. En el siglo XVII, esta situación reconfirmaba la ausencia de atención sobre la limitación lateral de lo que podríamos denominar dominio marítimo.

Es más, esta situación simplemente no fue preocupación de ese autor fundamental para mares como el Mediterráneo, el Báltico o el Adriático, por ejemplo, donde la abundancia de límites terrestres fue una realidad propia de la geografía. Lo importante para Selden era el concepto y el alcance exterior del dominio que podía ser incluso global.

De otro lado, Hugo Grocio, que sostuvo que ni Holanda (su país de origen) ni ningún otro podían ser excluidos de la libre navegación ni de la práctica del libre comercio en los mares, simplemente no se preocupó por un límite externo ni «hacia afuera» ni lateral. Siendo su propósito fundamentar la irracionalidad de los reclamos de derechos portugueses y españoles a comerciar exclusiva y excluyentemente con las Indias, la noción de límites fue tan irracional como contestada en su famosa obra *The Maritime Law in Europe*.

Y cuando esta preocupación alcanzó alguna consideración, ella fue referida exclusivamente al límite marítimo externo. Y no por alguna doctrina particularmente novedosa sino por una práctica rudimentaria. Así Cornellius Van Binkershoek justificó ciertos dominios cercanos a las costas que podían ser defendidos por el uso de la fuerza hasta las tres millas que era, a mediados del siglo XVIII, el alcance de las balas de cañón⁸.

Es en consecuencia cierto que bajo el viejo derecho del mar los Estados podrían no tener límites marítimos y los juristas no preocuparse por su importancia o existencia. Y cuando lo hacían, la preocupación era la protección del dominio excluyente mar afuera.

Sin embargo, en tierra, estos Estados ciertamente tenían límites o fronteras. Estas últimas se definían como escenarios zonales antes que como líneas limítrofes sobre los que, en un espacio indefinido, se ejercía o pretendía ejercer una jurisdicción.

Trasladado ese escenario al mar mediante el principio «tierra manda mar», parece posible (alguien diría que hasta de manera incontrovertible) que si bien los Estados no tenían límites laterales marítimos, eventualmente sí podían reconocer «fronteras marítimas». Ello fue evidente en todas partes.

Para efectos prácticos recordemos que el Virreinato del Perú eventualmente no tuvo límites terrestres (o estos eran imprecisos) ni límites marítimos, pero sí tuvo «fronteras marítimas» cuando, reconociendo la soberanía sobre sus aguas, debía defenderlas

⁸ FASSBENDER, Bardo y Anne PETERS (editores). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

(por ejemplo, de ataques piratas frente a sus puertos principales). Ello podía no quedar claro en los mares que cruzaban el Virreinato del Perú y la Capitanía General de Chile, pero ciertamente estaba muy claro cuando piratas atacaban el Callao u otro puerto principal del dominio imperial. Lo mismo ocurrió durante la República en el siglo XIX cuando, por ejemplo, sin la existencia de límites marítimos, el Monitor Huáscar resguardaba aguas peruanas.

La evidencia de esta realidad la proporcionan las propias proclamaciones peruana y chilena de 1947, cuando los respectivos Estados decidieron, de manera unilateral, que sus zonas marítimas, que no estaban delimitadas lateral ni frontalmente, debían extender su soberanía y jurisdicción a doscientas millas (modificables) con el propósito de proteger recursos esenciales. El sentido común indica que ello supuso cierta conciencia de fronteras laterales pero no de límites en tanto podrían realizar demarcaciones de «zonas de control» sobre la totalidad del mar «adyacente a sus costas».

Es más, con anterioridad a esas proclamas, el Perú ya había reclamado a Chile por la violación «del territorio nacional por ciudadanos chilenos dedicados a la pesca en aguas territoriales peruanas» a pesar de no haber estado delimitadas. Ello muestra que las autoridades peruanas de vigilancia estaban a cargo de una jurisdicción fronteriza pero no limítrofe probablemente derivada de una forma intuitiva de entender el principio «tierra manda mar».

La aplicación intuitiva de ese principio comandó, quizás, la preocupación peruana de vigilar su preexistente frontera marítima con Chile sin que mediara tratado delimitatorio entre las partes. Y se actuó en consecuencia sin que esa conducta comprometiera la expresa voluntad de las partes en establecer un determinado límite marítimo.

Bajo estas circunstancias se actuó en 1947 cuando la preocupación de Perú y Chile fue convocada por el incremento sustantivo de la depredación de recursos balleneros y pesqueros por flotas extranjeras probablemente derivadas al Pacífico Sur, luego de que las declaraciones del presidente Truman establecieran la «jurisdicción y control» norteamericanos sobre los recursos de su plataforma continental y sobre los recursos pesqueros. Esas declaraciones incluyeron una incipiente metodología delimitatoria para el caso de que esas zonas fueran faenadas por ciudadanos extranjeros.

Pero ni el Perú ni Chile adoptaron ni establecieron esas metodologías en sus respectivas proclamaciones porque su preocupación principal estaba focalizada mar afuera (donde ocurría la preocupante extracción de recursos por terceros).

Lo mismo ocurrió en 1952 cuando Chile convocó a una conferencia a Perú y Ecuador con el propósito de establecer una cooperación formal en la defensa de esos recursos, mediante el establecimiento de un límite marítimo externo que implicaba

una «soberanía y jurisdicción marítimas de por lo menos 200 millas» como política de los tres países. El hecho de que esa política se estableciera con relación «al mar que a cada uno de ellos corresponda» no solo es indicativo de que ninguno de estos países tenía o establecía límites laterales identificables en esa época sino que se referían a unas zonas fronterizas que no habían sido especificadas.

Sin embargo, fue en esa reunión cuando el tipo de interés colectivo fue alterado parcialmente por el específico interés nacional de una de las partes (Ecuador), Estado que insistió en incluir en un acuerdo tripartito de política marítima cooperativa una estipulación sobre limitación del alcance de islas (el artículo IV) para proteger las propias (especialmente en el golfo de Guayaquil). Ese interés territorial, marcado a fuego por las diferencias peruano-ecuatorianas del Protocolo de Río de Janeiro del cual Chile era garante, tergiversó el espíritu y el objetivo cooperativo de la Declaración de Santiago.

Cuando Perú y Chile accedieron a acomodar el interés del vecino referido a un paralelo de exclusivo interés ecuatoriano, las interpretaciones ambiguas sobre un interés nacional particular (las islas ecuatorianas) sembraron dudas sobre un régimen que se pretendía cooperativo frente a terceros, además de interpretaciones heterogéneas y precisiones equívocas en el desarrollo posterior de un acuerdo genérico. El interés limítrofe terrestre ecuatoriano, en ese tiempo conflictivo, se proyectó perturbadamente sobre una Declaración que no debió admitirlo por dos razones. Primero, porque la Declaración tenía por fundamento la cooperación tripartita en una zona marítima calificada por la amenaza común de las prácticas depredadoras de embarcaciones de grandes potencias marítimas. Y segundo, porque la innovación jurídica que las partes introducían en el viejo derecho del mar incluía una innovación del concepto de soberanía (la «soberanía funcional» desarrollada por Alberto Ulloa que, concentrada en la defensa de los recursos marítimos, no admitía reivindicaciones marítimas referidas exclusivamente a soberanías de carácter territorial).

5. De errores marginales en la delimitación terrestre con Chile a la confusión en la relación fronteriza marítima

Pero si aceptar esa interferencia específicamente ecuatoriana en un acuerdo de política cooperativa tripartita fue un error, hubo otros, de carácter formal, en el desarrollo bilateral desde el Tratado de 1929. La ausencia de precisión y de adecuada puntualización en acápites importantes de acuerdos bilaterales contribuyeron a crear una cierta atmósfera de confusión en relación con el paralelo y a su uso instrumental que la Corte luego recogió en dos frases del acuerdo de 1954 y el acuerdo sobre faros de 1968-1969 para justificar la existencia de un «acuerdo tácito». Veamos.

5.1. 1929-1952

5.1.1. 1929

Los gobiernos de Perú y Chile impartieron a la Comisión Mixta demarcadora instrucciones idénticas sobre el punto Concordia y el Hito 1. El punto Concordia, cuya función era tan importante como la de iniciar el límite terrestre, sería aquel en que el arco, cuyo radio de 10 km trazado del puente del río Lluta, intersectara «la orilla del mar». Al respecto se colocaría un hito (el Hito 1) «lo más próximo al mar posible» para evitar su destrucción por las aguas del océano.

Estas instrucciones distinguían claramente entre el punto Concordia y el hito correspondiente (el Hito 1). Sin embargo, no obstante que la Comisión Mixta trabajó con gran diligencia y cuidado técnico en las mediciones correspondientes, la denominación de las marcas quedó librada a su buen juicio. Así fue que la locación o «lugar de situación» del Hito 1 cercano al punto Concordia fue denominada «orilla del mar». Probablemente ello contribuyó a crear confusión posterior entre la denominación de esta locación o lugar de situación y el punto donde el arco referido por las instrucciones idénticas de 1930 intersectaba «la orilla del mar».

Es más «Concordia» fue también la denominación que la Comisión Mixta otorgó al Hito 9 bien adentro de la Pampa de Escritos. A ello procedió por razones celebratorias del espíritu de cooperación con que operaban peruanos y chilenos entre 1929 y 1930 en una línea limítrofe denominada, además, Línea de la Concordia. La confusión del trabajo técnico por lo que se entendía también como una celebración política quizás fue el origen del problema que la Corte Internacional de Justicia no ha resuelto en tierra.

En efecto, quizás una mala denominación de referencias en el terreno confundió lo dispuesto por las autoridades en las respectivas Cancillerías, iniciando quizás la confusión entre el Hito 1 y el punto Concordia en el marco de unos trabajos técnicos impecables. Esta fenomenología de divorcio entre la orden al más alto nivel y su ejecución en el terreno se repetiría con los faros establecidos en 1968-1969 como veremos más adelante.

5.1.2. 1947

Cuando el decreto supremo 781 consagró unilateralmente soberanía y jurisdicción entre el mar adyacente a las costas peruanas y la plataforma continental hasta una línea imaginaria paralela a aquellas a doscientas millas, estableció un método de proyección: la línea de los paralelos geográficos. En el fraseo de esa metodología establecida en el artículo 3 no se tomó el cuidado de establecer que ese instrumento (los paralelos) no podía interpretarse como límite lateral del espacio marítimo peruano.

Si bien este solo se refería mar afuera como en el caso de Chile, este país había hecho alusión a un vago «perímetro». La diferencia de lenguaje en proclamas que se originaban en la misma fuente (las proclamas Truman —una de las cuales sí contenía criterios delimitatorios— y las Declaraciones de México y Argentina a las que el Perú añadía la Declaración chilena de un par de meses antes) dieron pie a que Chile argumentara luego, entre otras razones vinculadas al método del «tracè paralel», que los paralelos instrumentales peruanos se referían en realidad a un límite lateral. Esta argumentación fue esgrimida a pesar de que las proclamas peruana y chilena establecían que los espacios sobre los que se establecía soberanía y jurisdicción estaban sujetos a modificaciones propias de circunstancias sobrevenientes (nuevos descubrimientos, estudios o intereses, entre otras) y que, por tanto, no podía existir ningún límite involucrado porque estos son, por definición, inmodificables (y no se trazan unilateralmente).

5.2. Errores en el tránsito de las normas unilaterales a las bilaterales y plurilaterales

5.2.1. 1954

Además del error ya comentado que implicó, en 1952, haber aceptado la incorporación de un interés específico ecuatoriano sobre limitaciones a los espacios marítimos de islas en una declaración de cooperación trilateral con atención «mar afuera», en 1954 se filtró otro.

Entre la Primera y Segunda Conferencia de Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur no hubo ningún factor que justificara el desarrollo del artículo IV de la Declaración de Santiago más allá de que, con relación a esta última, potencias marítimas habían reclamado los alcances de doscientas millas de soberanía y jurisdicción planteada por Perú, Chile y Ecuador y de que flotas extranjeras faenaban dentro de esas doscientas millas.

En consecuencia, la Segunda Conferencia confirmó la absoluta prioridad externa sobre la lateral en materia de referencia limítrofe al suscribir un acuerdo complementario que implicaba la defensa jurídica común de la tesis de la soberanía de doscientas millas y las consultas e intercambio de información que, al respecto, hubiere lugar. Este compromiso se hizo más necesario debido a las protestas de algunas potencias por la captura de la flota Onassis que, contra las nuevas disposiciones, faenaban desafiadamente dentro de las doscientas millas peruanas.

En ese marco prioritario relacionado con terceros se procedió a la discusión de seis acuerdos regulatorios. Debido a su número y a la naturaleza de los mismos se convino en convocar una Segunda Conferencia (en realidad, una segunda etapa) a realizarse en Lima en octubre de 1954.

Entre esos múltiples convenios de carácter práctico (es decir, de carácter *ad hoc* y funcional) mediante los que se desarrollaba el régimen de protección de los recursos marinos del Pacífico Sur (institucionalizados en la Comisión Permanente del Pacífico Sur - CPPS), las Partes suscribieron el Acuerdo sobre Zona Especial Fronteriza Marítima. Su propósito era evitar que se aplicaran sanciones que produjeran resentimientos entre pescadores y fricciones entre Estados cuya *frontera* marítima hubiera sido violada involuntariamente por embarcaciones de poco porte tripuladas por gentes de mar con escaso conocimiento de náutica.

Acá se generaron varias confusiones. Si bien es cierto que la soberanía de doscientas millas había sido proclamada, esta zona mar adentro no formaba parte aún del derecho internacional establecido. Como el acuerdo de zona especial establecía que este se aplicaba a partir de la milla 12 según su artículo 1, en realidad solo era «aplicable» técnicamente en alta mar. Ello era jurídicamente insustentable *erga omnes* (salvo, quizás, para las partes).

Por lo demás, el Convenio estableció en ese mismo artículo que la zona especial a partir de las doce millas se conformaría por diez millas de ancho a cada lado del paralelo «que constituye el límite marítimo entre los dos países».

¿A qué paralelo podría referirse ese acuerdo que no fuera el referido en el artículo IV de la Declaración de Santiago? A ninguno, porque ninguno fue pactado fuera de esa Declaración en la que, por lo demás, se hizo énfasis en que este se refería solo a la función de circunscribir (así debe entenderse el término «limitar») la proyección de los espacios marítimos proyectados por islas relevantes. Pero ello no se precisó en el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, lo que abrió espacio para una interpretación de la Corte contra su propia jurisprudencia que sostiene la necesidad de contar con evidencia concluyente —*compelling*— para establecer la existencia de un «acuerdo tácito», en este caso, derivado de la frase «el paralelo que constituye el límite marítimo».

Por lo demás, tampoco el título del Convenio, referido a una *zona fronteriza*, fue debidamente tomado en cuenta y se procedió a emplear la expresión «límite» que implica una línea demarcatoria cuando, en el mejor de los casos, lo que había entre Perú y Ecuador era una zona fronteriza sin delimitar. Primero, porque no se podía delimitar el alta mar. Y si se hubiera hecho, el límite se refería a esa zona en particular, doce millas mar adentro, establecido como una referencia funcional y práctica para ejercer la supervigilancia pesquera entre las partes. Ello tampoco se precisó en la época.

El mal e inconsistente uso de los términos en un acuerdo práctico establecido en el marco de una regimentación general de una zona emergente quizás derivó de la

premura del tiempo en conferencias de agenda múltiple además de los detalles no contemplados en un derecho internacional emergente. La manifiesta imprecisión en el uso del lenguaje revelaba que las partes no tenían aún un cuadro de situación claro correspondiente a los derechos que reclamaban. En ese marco, sin embargo, se comprometían derechos y obligaciones sustanciales.

5.2.2. 1968

Debido a las fricciones en la zona de frontera generadas por barcos que pescaban cerca a la costa, el Perú sugirió a Chile la construcción de unas señales de «apreciables proporciones y visibles a gran distancia en el punto en que la frontera común llega al mar, cerca del Hito No. 1»

Ese punto solo podía ser el punto Concordia. Sin embargo, el nombre de ese punto —el punto Concordia— no se especificó y tampoco se midió con coordenadas. Pero el asunto era claro pues se especificó que las señales serían construidas cerca del Hito 1 (no en el Hito 1) con el propósito práctico de orientar a los pescadores y nada más.

Es más, cuando las partes avanzaron en las obras, innovaron también el acuerdo y el lenguaje: los faros servirían para «materializar el paralelo del Hito No. 1» aunque siempre con el propósito orientador de la navegación, no el de establecer un límite (por lo demás, unos intercambios de notas no podían alterar lo establecido en el Tratado de 1929 ni por la Comisión Mixta de 1930) cambiando el punto Concordia por el Hito 1.

Sin embargo, cuando culminaron los trabajos, el término «materialización del paralelo» que obra en los documentos, no especificó que se trataba de un paralelo orientador. Y fue así aprobado. Nuevamente, una inflexión en el lenguaje que en este caso contrastaba lo detallado en el terreno con el mandato original, dio lugar a ambigüedades de interpretación que no fueron corregidas a tiempo.

Estas no fueron intrascendentes pues el paralelo del Hito 1 incrementó su función de referencia para múltiples usos sin mayor precisión (salvo en la definición de acuerdos internacionales de ayudas marítimas y aéreas que establecían que las áreas de responsabilidad otorgadas no prejuzgaban sobre asuntos limítrofes). Luego Chile basaría buena parte de su fundamentación sobre estos actos propios.

Y así la Corte agregó a la frase «el paralelo que constituye el límite marítimo» de un acuerdo práctico de 1954 y subordinado al acuerdo de 1952, el término «materializar» el paralelo de los acuerdos 1968-1969, para otorgar a Chile la razón en el origen del punto de inicio del límite marítimo y buena parte de la fundamentación de la extensión del paralelo de ochenta millas que figura en la sentencia (aunque siempre en el ámbito de la jurisprudencialmente cuestionada tesis del «acuerdo tácito»).

De esta manera, entendimientos peruano-chilenos que debían servir para construir una relación de cooperación en el Pacífico Sur sudamericano terminaron siendo empleados por el vecino para generar una controversia sobre el punto de inicio y sobre la existencia de un paralelo como la línea de delimitación marítima con el Perú.

Así, concesiones políticas que tergiversaron la precisión de trabajos técnicos en el terreno (1930), concesiones innecesarias a otros vecinos (1952), acuerdos apresurados por las circunstancias (1954), desincronizaciones entre lo que mandaba la autoridad y lo que se realizaba en el terreno para fines prácticos (1968) y ambigüedades en el uso de la terminología de una materia que pretendía regularse cuando un nuevo derecho del mar emergía contribuyeron, sustantivamente, a que el Perú no pudiera satisfacer la totalidad de sus requerimientos a la hora en que la Corte Internacional de Justicia debía establecer el límite marítimo con Chile bajo el nuevo derecho del mar (que, por lo demás, el Perú contribuyó a establecer y a cuya Convención sus autoridades políticas se siguen negando a adherir).

6. Los aciertos en el tránsito de las normas unilaterales a las multilaterales

A diferencia de los intereses ecuatorianos en conflicto con los peruanos (el Protocolo de Río de 1942 llegó a ser declarado, en la década de 1960, inejecutable y nulo por Ecuador y su reflejo previo en el artículo IV de la Declaración de Santiago sobre limitación de islas se dejó sentir), la política marítima que Perú y Chile iniciaron en 1947 se fundamentó en intereses coincidentes cuyos motivos ya fueron explicados.

Ese fundamento se sofisticó en 1952 a propósito del interés común en la defensa de los recursos marinos (especialmente el ballenero) evolucionando hacia la cooperación, lo que, sumando a Ecuador, se expresó en una «política internacional marítima» compartida (la «soberanía y jurisdicción [...] hasta la distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas»).

Esa política de cooperación se fortaleció aún más frente a la protesta y denegación de sus fundamentos por las grandes potencias marítimas. Así, en 1954 los tres países suscribieron un acuerdo complementario para la defensa jurídica de los principios de la Declaración de Santiago. El acuerdo incluía las consultas propias de la defensa común en caso de que se siguieran recibiendo reclamos o los países fueran demandados ante los tribunales correspondientes. Estos acuerdos contribuyeron a conformar, en torno de la CPPS, un verdadero régimen de protección de la zona marítima involucrada y de sus recursos.

Es más, los principios de esos acuerdos y la política correspondiente superaron el ámbito subregional para involucrarse en el ámbito multilateral. Así, en las tres

conferencias de la ONU que, a partir de 1958, dieron lugar al nacimiento del Nuevo Derecho del Mar y finalmente a la Convención del Mar en 1982, Perú y Chile actuaron de manera generalmente cooperativa aunque difirieron en algunos puntos (la referencia del embajador Arias Schreiber al criterio de la equidad en asunto de delimitación lateral fue uno de esos puntos).

En ese marco, —Perú más que Chile— manifestaron, por distintas razones, su desacuerdo con los resultados de las primeras dos conferencias en tanto estas no recogían con claridad y plenitud la «tesis de las 200 millas» (la cooperación con Ecuador pudo haber sido menor debido a que ese país optó por la definición de todo ese escenario como mar territorial).

Los términos de la cooperación peruano-chilena fueron aún más destacables en tanto se dieron en el contexto del inicio de la guerra fría y más adelante (quizás salvando la década de 1970) hasta los inicios de la era Reagan.

Siendo los desalineamientos sectoriales o plenos con Estados Unidos siempre costosos para quienes los practicaban (p.e., el Perú debió afrontar sanciones por la captura de embarcaciones extranjeras que pescaban sin licencia en las doscientas millas), la cooperación peruano-chilena adquirió un valor agregado en el mar hasta ahora insuficientemente subrayado. Esta se desarrolló al margen de las tendencias políticas de los gobiernos correspondientes. Así, en el caso de esas capturas el Perú recibió una felicitación formal de sus socios, hecho que fortaleció la política marítima en cuestión.

7. Prospectiva

El Perú y Chile han sido —y siguen siendo— competidores por el predominio en el Pacífico Sudeste. Las razones son geopolíticas (el Perú es un Estado de naturaleza marítima y continental y Chile es esencialmente marítimo) y correlativos intereses no siempre complementarios.

Esa competencia se ha reflejado eventualmente en confrontación bélica en tanto la aspiración al predominio marítimo chileno fue acompañada por la dinámica de su expansión territorial hacia el sur y hacia el norte y porque Chile tendió a percibir cualquier acercamiento estratégico peruano-boliviano (especialmente si este implicaba Confederación o Alianza como en los años treinta y setenta del siglo XIX) como una amenaza mayor.

Y, en tiempos de paz, subsiste la competencia por el predominio portuario en la zona más alejada de la cuenca del Pacífico (especialmente entre el Callao y Valparaíso y

otros puertos del país vecino) y por el dominio de las rutas marinas de la zona, en las que hoy predominan empresas chilenas.

Sin embargo, la solución de la controversia marítima abre enormes posibilidades de cooperación sustentadas en una creciente interdependencia económica y social (que, sin embargo, es aún muy baja para constituir un fundamento irreversible): a pesar que Chile es el tercer destino de exportaciones no tradicionales peruanas, su tasa de crecimiento no es intensa (es superior solo con relación a los otros países del área pero muy debajo de otros extrarregionales) y su contribución a la interdependencia empieza desde un punto muy bajo en relación con cualquier acuerdo de integración subregional.

De otro lado, si las inversiones mutuas son crecientes, su monto debe ser aclarado y su contabilidad estandarizada para medir verosímilmente el grado de interdependencia existente. En cambio, en el ámbito social el intercambio de viajeros y migrantes abre enormes y más sólidas posibilidades de interdependencia siempre que se puedan prevenir los excesos. Hoy la mayor cantidad de visitantes extranjeros al Perú son chilenos mientras los migrantes peruanos en Chile representan 2,08% del total de la población residente en Chile y 37,1% del total de la población migrante⁹.

Pero el mayor punto a destacar quizás sea la coincidencia del ordenamiento interno: ambos Estados se organizan mediante sistemas democráticos liberales basados en principios comunes aunque con notorias diferencias de cohesión y estabilidad.

Las complementariedades que surgen de esta interdependencia, que tienden a forjar una comunidad política siempre que estos sistemas no se alteren, se reflejarán en un nuevo fundamento de la zona del Pacífico Sur brindando a la América del Sur una nueva forma de consolidación política de cara a la cuenca del Pacífico.

Entre las ventajas concretas está el fortalecimiento del régimen de protección de los recursos marinos de Perú, Chile, Ecuador y Colombia en el marco de la CPPS. El incremento de la confianza en la organización interna de esa agrupación permitirá una mayor influencia de la misma en el ámbito internacional en defensa de una zona marítima que habrá dejado atrás las inhibiciones propias de la indefinición limítrofe.

Por lo demás, las cualidades democráticas y de mercado mencionadas son la columna vertebral de la Alianza del Pacífico complementadas geopolíticamente por una nueva dimensión de América Latina asentada en el escenario marítimo que mayor poder económico y político global concentra hoy y que se seguirá proyectando en el futuro en el sistema (salvo alteraciones en el escenario atlántico y euroasiático que ahora preocupan).

⁹ Véase <http://www.interior.gob.cl/>

Es más, esa Alianza aunque abierta y, por tanto, no excluyente tiene su propia especificidad. Esta es reflejada en la representación del 36% del PBI y 50% del comercio regional y es crecientemente percibida como un centro de atracción de inversiones (41% de los flujos a la fecha).

Aunque es verdad que muy buena parte de esa dimensión depende del aporte de México, es comprobable que, al margen de esa valiosa contribución, entre los demás países de la Alianza hay mayor simetría que en otros sistemas subregionales latinoamericanos. Por lo demás, sus miembros están crecientemente cercanos a la obtención de metas de desarrollo medidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD (Chile es miembro pleno de esa entidad, Colombia ya ha iniciado el proceso de su plena incorporación y el Perú ha dado los primeros pasos en ese sentido).

Por lo demás, así como el levantamiento de la «hipoteca ecuatoriana» sobre la política exterior peruana incrementó sustancialmente la relación entre ambos países, el potencial de crecimiento inicial luego de levantarse la «hipoteca» limítrofe marítima en el caso peruano-chileno es sustancialmente mayor al del vecino.

Sin embargo, ese futuro promisorio puede ser interrumpido por la insistencia chilena en mantener abierto el problema limítrofe al reclamar como parte de su territorio un espacio —el «triángulo terrestre» de apenas tres hectáreas— que el Tratado de 1929 y su Comisión Mixta definieron como territorio peruano hace 84 años.

Esta situación debe y puede solucionarse mediante una aclaración de la sentencia de la Corte añadiendo al reconocimiento del límite terrestre que el territorio que está al norte de la línea del Tratado de 1929 es peruano.

Esta alternativa, que no es la única, es viable porque ese problema terrestre tiene evidentes connotaciones marítimas que ya han sido mencionadas y de la que los jueces de la Corte se han ocupado.

Dejar este punto abierto a la negociación es inviable para el Perú porque se trata de territorio soberano y pretender llevarlo a un arbitraje como el que establece el Tratado de 1929 es imposible porque ese tratado ya se ejecutó.

A la luz de todo el esfuerzo realizado y teniendo en cuenta la forma como se ha expandido el territorio chileno y la dimensión reciente de su reclamo, bien podría ese Estado reconocer la realidad peruana del pequeño territorio en cuestión.

De lo contrario, este devendrá en permanente punto de fricción, de incidentes y de entorpecimiento y hasta de eventual fractura del esquema de integración más prometedora de América Latina.