



Chile y Perú: ¿Punto de inflexión?

© Pablo Trincado

Marcos Robledo

Académico U. Diego Portales

Ambos países podrían propiciar una nueva etapa de cooperación, si tras el próximo fallo del Tribunal de La Haya logran levantar su mirada hacia perspectivas de largo plazo.

Tal opción debe ser comprendida por ambos Gobiernos y sociedades, evitando tentaciones nacionalistas y asumiendo verdaderamente tal sentencia como el cierre definitivo de la prolongada etapa bilateral posterior a la Guerra del Pacífico.

Tal como era previsible, y a medida que se acerca el momento de la sentencia de la Corte Internacional de La Haya sobre el límite marítimo, el año 2012 se ha visto marcado por un incremento—moderado—de la tensión entre Chile y Perú¹.

El problema más relevante en los últimos meses ha sido la crisis en torno al desminado en la zona de frontera terrestre, finalmente resuelto tras la aceptación peruana de la propuesta chilena de externalizar la tarea, tal como se hace en otros países, mediante la contratación de una empresa por parte del Gobierno de Chile. Sin embargo, es posible y esperable, aunque no deseable, que ocurran nuevos episodios de tensión, algunos previsibles, otros no. La etapa previa e inmediatamente poste-

rior al fallo será compleja; exigirá una clara y decidida voluntad y destreza a los Gobiernos y a los actores políticos y sociales para evitar los maximalismos, y para prevenir e impedir que se traduzca en una crisis bilateral.

Lo fundamental en una coyuntura como esta es que Chile, correctamente, aceptó tratar el reclamo de Perú ante la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, es decir, mediante el derecho internacional².

En ese escenario, por definición incierto, los dos Estados han asumido el compromiso de respetar un fallo que —por la naturaleza de lo planteado por Perú a partir de la década del 2000— hace improbable una sentencia satisfactoria para ambas partes, aunque al mismo tiempo permite una salida a una situación de suma cero. Por lo tanto, los Gobiernos deben estar preparados para gestionar adecuadamente escenarios tanto negativos como positivos, y deben socializar la idea de que el derecho es justamente el único camino civilizado.

Ambas naciones deben asimismo sobreponerse al natural distanciamiento que ha supuesto la introducción de una demanda como esa —un acto inamistoso desde la perspectiva chilena— y coordinar bilateralmente señales y gestiones tanto internacionales como hacia sus respectivas comunidades nacionales acerca de la voluntad de actuar en un plano estrictamente diplomático. Eso implica, desde luego, la reiteración permanente de la voluntad de respetar el fallo, pero —dado el carácter nacional de las estrategias adoptadas por cada parte— tal coordinación también demanda que ambos Gobiernos y todos los actores de cada país actúen de manera eficaz para impedir que la decisión del señalado tribunal internacional sea manipulado por sectores nacionalistas y/o populistas. Existe

un riesgo en los dos países de que un fallo considerado negativo sea utilizado como arma de campaña política interna, lo cual debilitaría severamente la gobernabilidad de las decisiones adoptadas por regímenes democráticos e incrementaría severamente la posibilidad de una crisis³.

UNA ETAPA CONCEPTUALMENTE DISTINTA

La pregunta es, en este contexto, cuál podría ser una política adecuada para que la coyuntura en torno a la sentencia goce de un alto nivel de gobernabilidad.

En esa perspectiva, quizás el desafío más importante, junto con la señalada gobernabilidad, sea levantar la mirada y situar la relación bilateral en una perspectiva de mediano y largo plazo, asumiendo que, *bajo ciertas condiciones*, la sentencia de la Corte de La Haya puede ser gestionada como una oportunidad para que Chile y Perú avancen hacia una etapa de superación de conflictos y de construcción de una relación genuinamente cooperativa, en una lógica y una calidad similares a las que Chile y Argentina fueron capaces de construir luego del Tratado de Paz y Amistad y, fundamentalmente, de los acuerdos limítrofes de 1991⁴. Es decir, una fase marcada por la superación de la agenda territorial y, por tanto, de las percepciones de amenaza, sobre la base de que la sentencia de la Corte abordará los límites jurisdiccionales marítimos y un tramo terrestre hasta el Hito N° 1 entre ambos países –que actualmente según Chile están definidos, y según Perú no lo están–, puesto que ambos Estados han aceptado la competencia de la Corte.

Por lo tanto, al menos conceptualmente –y políticamente, si los países comienzan a entenderlo de esa manera–, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia podría, e idealmente debería, convertirse en un punto de inflexión histórico que marque una nueva etapa, en que la conformación territorial de los Estados peruano y chileno es aceptada por ambas partes, culminando así, al menos en lo formal, una etapa que ha sido extraordinariamente prolongada, compleja y dolorosa bajo cualquier comparación internacional e histórica. La eventual apertura de un nuevo ciclo bilateral cualitativamente distinto podría ser, asimismo, una transformación positiva que podría terminar impactando todo el espectro de la relación, con un enorme impacto en la dinámica regional y en el posicionamiento internacional de Chile y Perú.

Al igual que lo realizado entre nuestro país y Argentina, una sentencia aceptada por ambas partes sentará bases objetivas para una transformación gradual pero más profunda de la confianza, y permitiría replantear y transformar muchos supuestos sobre los cuales se ha construido gran parte de las dinámicas subregionales desde el fin de la Guerra del Pacífico. Se avan-

La eventual apertura de un nuevo ciclo bilateral cualitativamente distinto podría ser una transformación gigantesca que podría terminar impactando todo el espectro de la relación, con un enorme y positivo impacto en la dinámica regional.

zaría desde una relación marcada por el dilema de seguridad hacia otra con predominio de la cooperación y, eventualmente, de una asociación e integración mucho más profunda que lo alcanzado hasta ahora.

Es importante destacar que la relación chileno-peruana tiene una larga y creciente tradición de cooperación. El ejemplo más reciente es el muy importante incremento del comercio y de las inversiones. No obstante, también se debe reconocer que la agenda *histórica* ha limitado las potencialidades de esa cooperación, restricción que podría verse superada de manera más definitiva si luego de la sentencia se abre una etapa diferente.

¿ES POSIBLE UN CAMBIO?

El cambio en la relación bilateral es posible, pero no ocurrirá de manera mecánica como consecuencia del fallo de la Corte, sino que dependerá de varias condiciones.

Primero, será necesario que la oportunidad que se abre tras la sentencia de la Corte sea entendida como tal por los Gobiernos y las sociedades de ambos países, que exista voluntad política de importantes sectores en ambos países y que estos logren articularse entre ellos. Solo de ese modo será posible avanzar en esa perspectiva y *visibilizar*, legitimar y construir esa alternativa ante sus respectivas opiniones públicas, élites e instituciones tanto estatales como de la sociedad civil, e incluso a nivel internacional. Para Chile, la posibilidad de avanzar en la dirección propuesta debería ser considerada cuidadosamente, porque supone una transformación positiva de una envergadura tal que trascenderá lo bilateral, y fortalecería su inserción en América del Sur. La apertura de una relación de distinto tipo entre Chile y Perú crearía condiciones para un desarrollo más acelerado y mucho más profundo del régimen de seguridad sudamericano que UNASUR ha heredado de la seguridad cooperativa gestada en la década de los noventa después de los regímenes militares. Esta entidad pretende consolidar su agenda de trabajo a través del Consejo Sudamericano de Defensa, hasta ahora con éxito importante, pero limitado.

Segundo, como se señaló, es necesario darle gobernabilidad a esta etapa, y que se eviten tanto la tentación populista como

¹ Ver el artículo “Chile y Perú ante el fallo de La Haya: Gobernar una coyuntura histórica”. *Mensaje* n° 603, octubre de 2011, pp. 44-46.

² Es relevante recordar que la estrategia adoptada por el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet fue construida mediante un proceso de consultas que involucró a representantes y especialistas en derecho internacional de todo el espectro político, y que esa estrategia fue reafirmada por el actual Gobierno del presidente Sebastián Piñera.

³ Cantallops, Jorrat y Scherman (2007): “Equidad tributaria en Chile: Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma”. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>.

⁴ La Encuesta Bicentenario 2010 PUC-Adimark reveló un 73% de respuesta positiva a la pregunta “Aunque el tribunal falle en nuestra contra, Chile no debe ceder territorio marítimo a Perú por ningún motivo”.

⁵ El laudo arbitral de Laguna del Desierto y el Tratado sobre Campos de Hielo Sur también constituyeron momentos importantes.



Canciller Rafael Doncagliolo



Canciller Alfredo Moreno

la nacionalista, o aquella según la cual el problema se podría resolver mediante una disuasión más efectiva.

Sin embargo, relacionado con lo anterior y como tercer desafío, quizás el más importante y probablemente el más difícil de remontar, es que ambas partes tengan la voluntad de asumir la sentencia como el cierre definitivo e irreversible de la prolongada etapa bilateral abierta tras el término de la Guerra del Pacífico (o incluso antes), aunque no es claro que eso pueda ser entendido de la misma manera por todos.

En Chile existen sectores importantes, y probablemente mayoritarios, que son partidarios de avanzar hacia una relación de cooperación e integración profunda con Perú, pero que, luego de

haber creído genuinamente que la agenda pendiente con ese país concluiría con los acuerdos de 1999, se vieron sorprendidos por lo que se considera la *construcción* del caso del límite marítimo, y observan con discreto escepticismo la posibilidad de avanzar hacia una etapa bilateral diferente.

Prima, en esta percepción, la idea de que en parte significativa de las élites y de la sociedad peruana persiste una cultura que en Chile algunos denominan como “irredentista”. Lo anterior no significa necesariamente un juicio sobre la legitimidad o ilegitimidad de dicho fenómeno, pero es percibido como un problema real que necesita ser superado y que demanda visión, coraje político y una enorme voluntad y capacidad política. Por eso, por ahora, la pregunta que sectores importantes se plantean legítimamente en Chile no es tanto cuál podría ser la agenda positiva que podría abrirse después de la sentencia de La Haya, sino si acaso en Perú se habrá consolidado una agenda no dicha de futuras reivindicaciones adicionales, para la cual puede haber poderosos incentivos políticos, reproduciéndose con ello el actual patrón de la relación. O, en el mejor de los casos, si será posible levantar una nueva agenda bilateral que construya una cultura diferente y que, progresivamente, permita superar una historia de reivindicaciones, rivalidades y desconfianzas.

UN FUTURO POR CONSTRUIR

Seguramente los problemas que pueden afectar la posibilidad de un cambio en la relación bilateral son más complejos y un análisis desde una perspectiva peruana, o incluso de un origen distinto, podría identificar otras condiciones necesarias.

Sin embargo, lo clave es comprender que la superación del dilema en que se encuentran ambos países descansa en la existencia de una genuina voluntad de avanzar en esa dirección; se basa en una honesta disposición a ponerse en los zapatos del otro—sin renunciar por ello a las legítimas posturas—y en el desarrollo de procesos de diálogo y comunicación de calidad, intensidad y reciprocidad apropiadas a la magnitud del desafío.

Por eso, el futuro de la relación entre chilenos y peruanos no está escrito. Aunque el espectro de los escenarios más probables

Se avanzaría desde una relación marcada por el dilema de seguridad hacia otra con predominio de la cooperación.

se encuentra relativamente acotado, los episodios más recientes revelan que es necesario y posible fortalecer aún más la gobernabilidad de esta etapa. Es por eso que más allá de asumir el 2012 como un

año de posibles tensiones o de una crisis, también es perfectamente razonable y posible comenzar a plantear la etapa que se abre con la sentencia de la Corte Internacional de Justicia como una oportunidad para avanzar hacia una nueva era de la relación chileno-peruana. Sin embargo, para avanzar en esa dirección, es necesario reflexionar sobre los obstáculos que deben ser superados y, por sobre todo, construir una agenda de cooperación que permita transformar una coyuntura difícil y el fallo de la Corte en una oportunidad histórica para los dos países.

Lo anterior no es sinónimo de voluntarismo ni de debilidad. Argentina y Brasil lo hicieron en los años ochenta cuando suspendieron su competencia nuclear y lanzaron el proceso de integración que los llevaría al Mercosur. Chile y Argentina lo lograron en los noventa. Y, más recientemente, Ecuador y Perú, en la década pasada, luego de concluir el conflicto del Cenepa. Y en todos los casos siempre hubo un actor más poderoso en términos relativos que fue capaz de renunciar a la idea de ejercer todo su poder y comprender que mediante la cooperación podía obtener, en cambio, algo muy superior.

Los gobiernos son los llamados a conducir un cambio, pero la complejidad inherente a transformaciones de ese tipo obliga a procesos más amplios, en los cuales tienen derecho a participar todos los actores políticos y sociales de cada país. Si se logra poner en marcha una mirada renovada sobre las opciones de la relación bilateral, se avanzará en la transformación del actualmente difícil ambiente general de la misma y eso fortalecerá a su vez, probablemente, la gobernabilidad tanto en el corto como en el largo plazo. Todo dependerá de la voluntad y de la capacidad de chilenos y peruanos para construir su propio futuro. **MSJ**