

Lester Cabrera Toledo

¿Por una línea en el mar?

**Alegorías y discursos geopolíticos
entre Chile y Perú**

© 2022 FLACSO Ecuador
Febrero de 2022

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-598-4 (pdf)
ISBN: 978-9978-67-597-7 (impreso)
<https://doi.org/10.46546/2022-26atrio>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Fotografía de portada: Walid Nohra/Shutterstock

Cabrera Toledo, Lester

¿Por una línea en el mar? : alegorías y discursos geopolíticos entre Chile y Perú / Lester Cabrera Toledo. Quito : FLACSO Ecuador, 2022

xvii, 211 páginas : ilustraciones, gráficos, tablas. - (Serie Atrio)

Bibliografía: p. 192-210

ISBN: 9789978675977 (impreso)
ISBN: 9789978675984 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2022-26atrio>

POLÍTICA EXTERIOR ; RELACIONES INTERNACIONALES ;
GEOPOLÍTICA ; GUERRA ; FRONTERA MARÍTIMA ;
SOBERANÍA ; ECONOMÍA ; CONFLICTOS TERRITORIALES ;
TRATADOS INTERNACIONALES ; CHILE ; PERÚ

327.1 - CDD

Editorial  FLACSO
Ecuador

El interés nacional está predeterminado por la geopolítica o la historia de un país. Los líderes políticos de relevancia nunca siguieron simplemente sus intereses, sino que estaban preocupados por los intereses de la gente.

—Joseph Nye

Índice de contenidos

Prólogo	VII
Agradecimientos	XI
Siglas y acrónimos	XII
Introducción	1
Capítulo 1	
Cambio en la representación territorial entre Chile y Perú	15
El territorio como espacio de conflicto: el realismo	20
La visión liberal sobre el territorio	25
Territorio y constructivismo.	31
Discurso y territorio: geopolítica crítica	38
Capítulo 2	
Discursos y sus manifestaciones: la representación territorial en la comprensión de un conflicto estructural	51
El territorio como muestra de cooperación y conflicto.	53
Discursos y relatos históricos contrapuestos.	63

La falta de confianza, conocimiento y reconocimiento: un problema estructural.....	72
Capítulo 3	
Cambio en la representación del territorio: de las negociaciones fallidas en los ochenta a la reaparición de conflictos fronterizos	88
Desconfianza y reencuentro democrático.....	90
Política interna, exterior y territorio en los noventa: nuevos esquemas en la relación bilateral.....	100
Retorno a la agenda territorial conflictiva: la carta de navegación chilena y el “incidente de la caseta”.....	116
Capítulo 4	
Geopolítica aplicada: institucionalización del problema de la frontera marítima	125
La construcción de un caso: el enfoque chileno	127
Un tema pendiente: la visión peruana	139
Representaciones geopolíticas opuestas y subyacentes	156
Un problema del Estado y más allá del Estado.....	163
Conclusiones	185
Referencias.....	192
Sobre el autor.....	211

Ilustraciones

Figura

Figura 1.1. Geopolítica crítica y sus representaciones discursivas.	45
---	----

Gráfico

Gráfico 4.1. Gasto militar de Chile y Perú, como porcentaje del PIB, 2000-2008	181
--	-----

Tablas

Tabla 4.1. Principales adquisiciones bélicas realizadas por Chile y Perú al año 2008	182
Tabla 4.2. Relación de efectivos y medios materiales generales entre Chile y Perú al año 2008	183

Prólogo

Las naciones en construcción tienen la manía de mentirse a sí mismas. Consideran que han culminado en el siglo XXI su difícil proceso de integración histórica en sus diversas formas identitarias, políticas, étnicas y culturales. O por lo menos eso creen mientras observan pasar la desafiante realidad que contradice a las narraciones estatales y los discursos “políticamente correctos”, aunque hipócritamente acomodados de los gobiernos de turno sobre la democracia, la plurinacionalidad inclusiva y la supuesta tolerante multiculturalidad. Esta tríada tiene diversas voces ideológicas, actores institucionales y momentos de simbología ritual, en la común partitura latinoamericana que les cabe por igual a Chile y a Perú.

Hace más de medio siglo, los estudios histórico-antropológicos y los relacionados con la geográfica crítica nos advirtieron sobre las limitaciones teóricas y metodológicas de los enfoques analíticos provenientes de la geopolítica clásica, engendrada por el realismo y el neoinstitucionalismo. Esta advertencia invita a pensar en la construcción del territorio nacional como una manifestación o proyección identitaria que va más allá del espacio físico o entorno vital que no logra zafarse de los determinantes del imaginario político y de las estructuras de representación social. Precisamente aquellas que se incorporan sutilmente en la memoria colectiva, especialmente la épica, el juego de intereses oficiales sobre el conflicto, la guerra heroica y la permanente reivindicación terrígena o marítima sobre “sus” fronteras.

El epígrafe del presente libro, una frase del famoso pensador estadounidense Joseph Nye, sirve como ejemplo utilitario para exponer de forma sintética el distanciamiento conceptual que existe entre los postulados neorrealistas y liberales de la tradicional academia del norte global, con las ópticas novedosas de la geopolítica crítica que son muy bien tratadas por el autor de la obra aquí publicada. La cita en mención dice: “El interés nacional está predeterminado por la geopolítica o la historia de un país. Los líderes políticos de relevancia nunca siguieron simplemente sus intereses, sino que estaban preocupados por los intereses de la gente”.

¿Cuáles son los intereses de la gente? ¿A qué gente hace referencia Joseph Samuel Nye? ¿De qué gente habla el ex presidente del Consejo Nacional de Inteligencia y ex subsecretario de Estado Adjunto de Asistencia de Seguridad, Ciencia y Tecnología de los Estados Unidos de América?¹ ¿A nombre del pueblo, de la nación, del Estado nacional mimetizado en la “gente”? Bajo riesgo de ser considerado un iconoclasta funcional, aceptando por lo demás que los horizontes teóricos y disciplinarios de las Relaciones Internacionales sufren de miopía contemporánea, bien vale la pena remarcar la validez de las preguntas arriba expuestas, porque apelan al núcleo del constructivismo y la heterodoxia disciplinaria.

Asignar al territorio disputado una representación discursiva y simbólica constituye el primer elemento de desmitificación de las corrientes neoinstitucionales, porque los líderes políticos se convierten en ventrílocuos en nombre de algún poder, de una ideología, de una teocracia o son portavoces y activos militantes de los populismos más variopintos; de hecho, esos representantes se transforman legalmente en delegados de un proyecto gubernamental que reivindicará constantemente a una población o ciudadanía aglutinada en el espíritu del “pueblo”. Aquí, e independientemente de esa función institucional, estará presente el nacionalismo como discurso y como una fórmula cuasi sagrada –por no decir ideológica– que aglutinará la suma de intereses materiales e intangibles de un país determinado. No habrá oposición alguna al uso

¹ Profesor Emérito con Servicio Distinguido de la Universidad de Harvard, <https://www.hks.harvard.edu/faculty/joseph-nye>

del nacionalismo como sinónimo de patriotismo porque apela directamente al lazo intersubjetivo.

Los Estados a lo largo de sus historias (y quien las narra) resignifican constantemente esos lazos de pertenencia, multiplican los rituales y promueven los simbolismos para garantizar la fidelidad a la identidad nacional. Este proceso es fundamental, porque legitima la creencia de la permanencia transtemporal de un país, y sirve de potente argumento discursivo para la diplomacia en cada uno de los actores que negocian un conflicto o desacuerdo permanente. Desde esa perspectiva, los imaginarios nacionales son importantes en la medida que construyen mapas mentales de perdurabilidad sobre el espacio territorial “amputado” o “justamente ganado”, aunque la realidad física y geográfica diga lo contrario, ya que las fronteras son zonas de intensa interdependencia geoeconómica y de continuidad sociocultural.

La comunidad nacional transtemporal requiere mantener en algún momento tabúes o asuntos intocables de política exterior, como fue hace décadas la posición peruana y chilena sobre las 200 millas de mar territorial en el océano Pacífico. Mientras el segundo país se adscribió en el año 2004 al sistema internacional de la Convemar que regula el orden marítimo, el Estado andino sostiene hasta la actualidad la tradicional tesis soberana forjada en 1952 que, interpretada como tema tabú, sirve para alimentar el imaginario nacional y denominar Mar de Grau a la extensión oceánica frente a sus costas. Una resignificación de la historia épica de finales del siglo XIX y del XX que opera los intereses geopolíticos de Lima.

Los temas tabú nacionalistas también pueden ser perversos, porque limitan las capacidades de negociación racional de un conflicto o frenan la reflexión estratégica de un gobierno. No hay posibilidad en ese escenario para la aplicación del *soft power* o el poder inteligente que tanto se difunde como cualidad versátil o instrumental de la política exterior y del derecho internacional. De hecho, asumir un acercamiento sería mal visto por los discursos nacionalistas, porque atentarían contra los pilares fundacionales de la patria y la nación.

Los escenarios de disputa diplomática donde intervienen muchas interpretaciones jurídico-institucionales, impregnadas de posturas nacionalistas, son poco agradables para la racionalidad de las negociaciones y

nada apetecibles para los representantes oficiales que han sido democráticamente electos. Impensable para líderes políticos que han llegado al poder mediante discursos y ofertas populistas de raigambre nacionalista, independientemente de su vertiente ideológica de izquierda, derecha, progresista o conservador “libertario”. Cualquier desliz, para ser “políticamente correcto”, sería interpretado como una afrenta contra el tabú histórico. Y ante esa posibilidad, ningún político desearía estar cerca, porque las figuras y mitos nacionalistas están en constante resignificación al ser asumidos como el “deber ser” del proyecto común transtemporal llamado Estado nacional.

Fredy Rivera Vélez

Agradecimientos

En primer lugar, quisiera agradecer a FLACSO Ecuador, específicamente al Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, por haber sido una parte sustancial en la creación de esta obra. En particular, deseo dar las gracias al profesor Fredy Rivera Vélez, por su constante apoyo, en lo profesional y lo personal, al momento de impulsar el trabajo de investigación en que se basa este libro.

También hago extensivos mis agradecimientos a todas las personas entrevistadas, tanto en Chile como en Perú, que permitieron cimentar una parte relevante del estudio sobre ambos países.

Quiero agradecer, además, a toda mi familia, y de manera muy especial a mi padre, pilar emocional durante todos esos años. La culminación de este proceso también es de ustedes.

Finalmente, pero no por ello menos importante, a Dios.

Siglas y acrónimos

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPEI	Centro Peruano de Estudios Internacionales
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Codelco	Corporación Nacional del Cobre
Convemar	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
EE. UU.	Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
HV3	Hipótesis Vecinal 3
MCM	Medidas de confianza mutua
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile
TLC	Tratado de Libre Comercio

Introducción

La relación entre Chile y Perú,¹ especialmente en lo que va del siglo XXI, se vio afectada por un acontecimiento en particular: el resurgimiento del problema de la delimitación de la frontera marítima entre ambos países dentro de la agenda bilateral y, posteriormente, en un plano internacional. Pese a que los dos países expresaron su disposición para gestionar este tema dentro de un contexto de derechos, el proceso no estuvo exento de dificultades. Por el lado de la política exterior chilena, se consideraba que el último tema territorial pendiente entre ambos países, relativo al Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario, se resolvió en 1999, con la suscripción del Acta de Ejecución. Incluso, alegaron que el canciller de Perú de la época lo señaló de manera explícita en un discurso que pronunció durante el acto conmemorativo de aquella ocasión. Pero, desde el punto de vista peruano, el tema de la frontera marítima seguía pendiente, tomando en cuenta los antecedentes de la década del ochenta, y refutaron que las declaraciones del canciller Fernando de Trazegnies se refirieran a la frontera terrestre.

Ambos países evidenciaron diferencias, especialmente en la manera en que interpretaban y representaban el territorio, ya fuera como un espacio en disputa, o como un área cuya soberanía no estaba en discusión. Desde la década de los ochenta, los países retomaron los esfuerzos

¹ Se utilizará la denominación Chile-Perú, de esta forma, por el orden alfabético de los nombres de los países.

por resolver los temas territoriales pendientes, aunque con énfasis en lo terrestre. Además, se vieron modificaciones en las formas en que ambas naciones interpretaban los espacios territoriales, derivadas tanto del ámbito interno de cada uno como del contexto internacional imperante en la época. El territorio comenzaba a concebirse como un espacio donde convergían los elementos de un pasado conflictivo, o bien donde se producían la cooperación y otras formas de acercamiento y vinculación.

La manera en que Chile y Perú representaban el territorio responde a un pasado histórico conflictivo y al desconocimiento de la relevancia de los aspectos culturales e identitarios en la relación bilateral. Las consecuencias de la Guerra del Pacífico, conflicto bélico que los enfrentó desde 1879 hasta 1883, y que para Perú significó la pérdida de territorio e inclusive la ocupación de su ciudad capital (Lima), han sido sustanciales en el vínculo de ambos países; es decir, el peso y la influencia de dicho acontecimiento han permeado las diferentes facetas de su relación a lo largo de la historia. Bajo aquella lógica, el territorio posee una connotación e interpretación altamente negativas, debido a que las diferencias persistieron, a pesar de que el conflicto como tal finalizó en 1883, y la frontera terrestre se estableció formalmente, en su mayor parte, en 1929, 50 años después de iniciadas las hostilidades.

Los elementos más subjetivos de la vinculación entre ambos países, tales como los relatos y discursos en que se representa a la otra nación, subyacen con fuerza en el imaginario social. La imagen de la contraparte deviene de dichas consideraciones simbólicas, narrativas y subjetivas, que generan una determinada identidad nacional. En dichos relatos o discursos se puede visualizar el imaginario territorial, por lo que una eventual modificación de aquel factor, afectaría la noción de identidad de alguna de las partes. La mayoría de discursos que aluden al territorio se mueven dentro de una lógica dicotómica conflicto/cooperación. Esta relación se puede evidenciar con fuerza entre Chile y Perú desde los años noventa, pero se realizó en la primera década del siglo XXI, debido a los esfuerzos de Perú por institucionalizar el reclamo territorial dentro de la agenda bilateral con Chile. Este acontecimiento, que tuvo una serie de facetas y actores, resulta clave para ejemplificar cómo, en un contexto de globalización e interdependencia, la representación del territorio adquiere un carácter más dinámico y flexible que en el pasado. La historia

entre Chile y Perú dejó de ser el único tema de la relación bilateral, en la que surgieron otros actores. Se pasó de un proceso netamente visualizado desde las altas esferas de la toma de decisiones políticas a una relación social con diferentes matices y fluctuaciones.

Cabe señalar que, en América del Sur, los conflictos territoriales han sido la base de la construcción del Estado, la delimitación de sus fronteras y la conformación de la identidad (Arriaga 2013). Pero, desde inicios del siglo XXI, los países de la región han adoptado como principio la resolución pacífica de controversias, dejando de lado la opción bélica para solucionar las discrepancias, especialmente cuando el objeto en disputa es el territorio. Este fenómeno se ha convertido en tendencia en Sudamérica, donde se prefieren los mecanismos que otorga el Derecho Internacional Público (Benadava 2004). No obstante, antes y durante la gestión de un proceso conflictivo con características territoriales, los países recurren a una serie de discursos con énfasis en la identidad nacional o el sentido de pertenencia y arraigo al territorio (Arriaga 2013). Por lo general, la visión del territorio que se desprende de los discursos solo refleja elementos puntuales, como las cualidades geográficas o lo pintoresco de un determinado espacio, sin dar mayor explicación de las diferentes dimensiones de la discusión.

A lo anterior se suma que una buena parte de los países de la región ha construido una fracción sustancial de su identidad nacional sobre la base de los conflictos territoriales; además, la gestión de dichos procesos se ha efectuado a través de la figura cohesionadora del Estado. A raíz de esto, en los discursos nacionales, el territorio se muestra como un aspecto relevante, como sinónimo del poder del Estado, especialmente en las agendas de política exterior y Defensa. Aquella lógica lleva a pensar que el territorio puede expandirse y contraerse, y esto equivaldría a un aumento o disminución del poder absoluto del Estado (Arriaga 2013). Pero la anterior perspectiva no considera una manera de interpretar y comprender el territorio que vaya más allá de los discursos oficiales, sin tomar en cuenta que los mismos responden a intereses específicos y, por ende, en ellos subyace una determinada forma de representación, en desmedro de otra.

La geopolítica adquiere relevancia en este punto, ya que permite establecer una relación entre la interpretación política y los medios geográficos. Así, la expansión o disminución del territorio da como

resultado un cambio en la representación de un país. Para la geopolítica clásica, el Estado es la principal unidad de análisis (Kelly 2016); pero dicho enfoque no considera la valía del discurso como parte de una ampliación del campo de estudio y, por lo tanto, la figura del Estado territorial se sigue apreciando bajo parámetros monolíticos y absolutos. Desde enfoques más críticos, dicha visión no permite apreciar otras realidades sobre el Estado, como tampoco comprende las dinámicas de cambio al momento de concebir la representación del territorio. Es por ello que se hace necesario incorporar perspectivas diferentes, como la de la geopolítica crítica.

La geopolítica crítica, metodológica y teóricamente hablando, a través del análisis crítico del discurso, reconoce la importancia de los actores y el contexto en el cual se elaboraron los discursos, y su alcance en la representación de un determinado territorio. Este planteamiento vincula el discurso con el territorio, y su manifestación en los imaginarios, principalmente en torno a una eventual amenaza para un país (O'Tuathail y Dalby 1998).

El anterior panorama es aplicable a la relación entre Chile y Perú, especialmente en el período que va desde mediados de la década de los ochenta, hasta fines de la primera década de los 2000. Esta relación bilateral se vio marcada por una lógica estatal a medida que se gestionaban los conflictos territoriales que estaban pendientes y que iban surgiendo. Además del cambio en la representación del territorio, otros actores —como empresas, instituciones, organismos internacionales, e incluso personas a título propio, con reconocimiento nacional e internacional— han establecido su propia lógica de representación de la contraparte. Esto ha afianzado la cooperación, o bien, ha posicionado una lógica conflictiva derivada, en gran parte, del peso negativo de la historia entre ambos países. A raíz de ello, se hace necesaria una vinculación entre el territorio y el discurso, como herramienta de interpretación del primer aspecto, para así comprender los procesos de cambio que se han dado en las dos partes: mientras para un lado el tema territorial era un área sin chance de conflicto, para el otro, estaba en abierta disputa.

En este libro se toma como referencia el problema por la delimitación marítima entre ambos países debido a que es el primer conflicto territorial esgrimido y aceptado por las partes en el siglo XXI, pero que

posee manifestaciones y antecedentes en el pasado. Además, dicha diferencia territorial dejó entrever que el objeto en disputa tenía diferentes interpretaciones desde cada uno de los países involucrados, lo que evidencia que el problema no tenía exclusivamente un componente jurídico, como manifestaban oficialmente los tomadores de decisiones en el ámbito de la política exterior de ambos Estados.

Se utilizará el enfoque de la geopolítica crítica para desmitificar la concepción unitaria y monolítica del Estado, y conocer lo que le subyace, al tiempo que se interpreta el cambio en la representación territorial, por medio de discursos de actores dentro y fuera de la perspectiva estatal burocrática. Con esta perspectiva, se otorga una representación al territorio por medio del discurso, al tiempo que se conocen los diferentes aspectos de su elaboración e interpretación. Además, se busca reconocer la relevancia de otros actores que van más allá del Estado, sin desconocer la importancia ni la existencia de aquella institución; inclusive, se plantea que no existe un solo discurso estatal, sino que una multiplicidad de ellos reflejan diferentes puntos de vista, intereses, objetivos y prioridades (Kelly 2006; Agnew y Corbridge 1995). Esto es relevante para comprender la relación Chile-Perú al momento de evidenciarse el problema de la delimitación marítima, ya que, históricamente, el discurso para gestionar los conflictos se ha emitido desde la figura del Estado unitario (Rodríguez Elizondo 2009; Parodi 2014).

Con base en el caso de la delimitación de la frontera marítima, ¿cómo se comprende el cambio en la representación del territorio, si se analizan los discursos nacionales territoriales entre Chile y Perú, desde la perspectiva de la geopolítica crítica? Para responder esta pregunta se hace necesaria una conceptualización de los términos *territorio*, *representación* y *discurso*, dentro de los esquemas de la geopolítica crítica. A lo largo de este libro, el territorio es considerado como un eje estructural, pues sobre él se articulan los objetivos propuestos, los argumentos establecidos y las explicaciones teóricas. El territorio no tiene una connotación absoluta, derivada de la interpretación jurídica señalada en su momento, sino que, como objeto de poder, posee una significación flexible, resultado de las diferentes fuentes en las que se refleja dicho poder (Dahlman 2009; Agnew y Corbridge 1995). Por ende, para la comprensión del territorio se deben considerar otras perspectivas, que vayan más allá de

la aplicación de soberanía por parte del Estado, o la interpretación de diferencia que da un territorio a un país en comparación con otro. Además, el territorio es un elemento de poder para el sentido crítico de la geopolítica, pues su visión o representación depende de los actores que emitan los discursos territoriales o del contexto en el cual se elaboren (O'Tuathail y Agnew 1992).

El territorio es comprendido como aquel espacio donde los Estados (como instituciones) reflejan su poder, a través de diferentes interacciones sociales, que se visualizan por medio de distintos actores y discursos. En esta definición, además de reconocerse la importancia del Estado, se incorpora la concepción de que el territorio es un espacio que, por consecuencia de las interacciones sociales, genera influencias e intereses. Asimismo, el territorio no es aquel lugar geográfico en posesión exclusiva de un país en particular, ya que hay actores internacionales, incluyendo otros Estados, que pueden tener intereses en aquella zona.

En esta descripción se abordan tres dificultades que detecta Carl Dahlman (2009) para definir el territorio en la actualidad. El primer problema es que el territorio se observa, en términos generales, como un espacio de poder por sí solo, dejando de lado el hecho de que es producto de la interacción humana. La segunda dificultad es que el territorio, desde un punto de vista estatal, no incluye la interacción con otros actores internacionales, lo que impide explicar fenómenos internacionales desde una lógica de soberanía. Aquello va en contra de una interpretación diferenciada de los espacios territoriales, en su importancia y en su misma representación. Y el tercer problema es que, al centrar el territorio en el Estado, no se visibiliza a otros actores como generadores de poder. Esto último se aplica para los actores que están dentro del país y para aquellos que se encuentran afuera del territorio.

Además de lo mencionado, se separa el concepto de territorio, de otros similares, como *espacio* y *lugar*. El espacio se relaciona con una concepción general sobre un área, que no necesariamente posee una cualidad física, pues puede localizarse en el plano imaginario; mientras que el lugar tiene una connotación más restringida, además de una cualidad física, que puede ser representada en términos geográficos y se vincula mayormente a un área o zona territorial (Agnew 2011). Las concepciones de espacio y lugar poseen significados amplios, pero no

incluyen, necesariamente, la existencia de un ente institucional como el Estado, o, en su defecto, no reflejan con claridad su localización.

Otro concepto eje de este libro es el de *representación territorial*, que designa un proceso altamente subjetivo, pero que, en el plano internacional, debe considerar el papel del Estado (Hassner 2006; Agnew 1994). John Agnew (2005) lo define como “aquellos discursos que grafican una valoración (material y/o subjetiva) en torno al posicionamiento internacional de un Estado”. Por lo tanto, dentro de la propia concepción de representación, se encuentra posicionado un componente discursivo que establece una determinada valoración sobre el territorio. Y, al mismo tiempo, dicha valoración puede estar dentro de una cualidad material o subjetiva, lo que da cabida a la comprensión de aspectos subyacentes en el discurso, ampliando la noción absoluta del territorio, especialmente cuando se efectúa una relación entre este y la noción de poder.

Finalmente, el concepto de *discurso* se comprende como una serie de representaciones y prácticas a través de las cuales se reproducen significados, se constituyen identidades y se establecen relaciones sociales (Campbell 2013). Aquello resulta clave para comprender el proceso de representación territorial y su eventual cambio, debido a que los diferentes actores establecen sus vínculos en torno al territorio, al tiempo que evidencian los grados de importancia y/o intereses sobre el mismo, a través del discurso. Específicamente, se hace alusión al concepto de *discurso geopolítico*, enfocándose en cómo se escriben y leen las diferentes prácticas y manifestaciones de intereses y objetivos internacionales de los países (Agnew y Corbridge 1995).

El discurso geopolítico aplica para hacer una alusión directa a aquellos discursos que poseen una base territorial, pero con una relación directa con los intereses y objetivos internacionales de un país. Sin embargo, tampoco puede ser visto como absoluto o único; es decir, el hecho de enfocar una explicación sobre la base de un discurso cualquiera, no hace que el fenómeno sea geopolítico. Para que exista una representación discursiva en el plano geopolítico, el discurso debe estar asociado a un elemento territorial, espacial o a un lugar puntual. Si aquello no sucede, se cae en un relativismo; de acuerdo con Martin Müller (2008), el principal desafío de la geopolítica crítica es establecer la territorialidad del discurso geopolítico, en conjunto con lo que lo subyace.

Sobre la base de la vinculación entre discurso y territorio, se aprecia la asociación con la geopolítica crítica, campo que permite, además, reconocer los aspectos profundos del discurso y de otros actores que pudiesen ser invisibilizados. En términos puntuales, con la aplicación de la geopolítica crítica, se desea establecer una nueva comprensión de la realidad territorial, a través de los discursos (O'Tuathail 1996), tomando como ejemplo la relación entre Chile y Perú, desde mediados de la década de los ochenta hasta 2008, año en que se interpuso la demanda peruana en la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

El principal argumento que sostiene el presente estudio es que la manifestación de los discursos territoriales, dentro del conflicto por la frontera marítima, generó una nueva representación geopolítica en las contrapartes, que se manifestó en la incorporación de otros procesos identitarios y actores en la relación bilateral. Por ello, se plantea, además, que las representaciones dadas entre las partes no pueden considerarse únicas ni exclusivas. En conjunto con lo anterior, se establece que, pese a que los problemas entre Chile y Perú se dieron desde una lógica estadocéntrica, lo cierto es que la cualidad territorial no atomiza el discurso, sino que lo amplía, haciéndose patente particularmente en los diversos discursos que se dieron, desde diferentes niveles y actores pertenecientes a la institución estatal.

El análisis parte del supuesto de que el problema de la delimitación marítima entre Chile y Perú, en un primer momento, no fue considerado parte de una “controversia”, pues este concepto establece de plano la existencia de un proceso jurídico que las partes aceptan, ya sea de manera indirecta o tácita (Rodríguez Cuadros 2007). Si bien ambos Estados adoptaron esta perspectiva como oficial, esto solamente fue una parte de un proceso que involucró otros factores que se venían concibiendo desde mediados de los ochenta. Después del reconocimiento jurídico de la controversia, tanto Chile como Perú supieron que había otros aspectos que, sin ser parte de la disputa, se estaban viendo afectados, como las relaciones económicas y sociales.

El aporte de esta obra se esboza en dos sentidos. En primer lugar, este libro busca visibilizar segmentos, áreas del conocimiento, procesos y actores del conflicto territorial bilateral Chile-Perú desde una comprensión más holística, traspasando la perspectiva jurídica y oficial desde la que

se ha tratado, tradicionalmente, este tema. Y, en segundo lugar, se utiliza la geopolítica crítica para comprender los elementos que subyacen en los discursos territoriales nacionales en dos países sudamericanos. Cabe señalar que, en dicha región, el territorio ha sido interpretado, desde la óptica de los tomadores de decisiones, en políticas con impacto internacional, como una fuente de poder. Se ha mirado el territorio bajo una panorámica geopolítica, que a su vez lo vincula con la función securitaria del Estado; en otras palabras, la geopolítica actúa como un área supeditada a la seguridad de los países (Tickner y Herz 2012). Por lo tanto, los enfoques, explicaciones y apreciaciones sobre el territorio que se vinculan con otras perspectivas, poco desarrolladas, como la geopolítica crítica (Cabrera 2017; Nolte y Wehner 2016), no han sido tomadas en cuenta debidamente al momento de generar inferencias sobre procesos conflictivos.

El enfoque de la geopolítica crítica contribuyó a la sistematización de las diversas fuentes consideradas en la investigación. El análisis de documentos se dio en dos momentos. En primer lugar, se hizo una diferenciación entre fuentes primarias y secundarias; y en segundo lugar, se efectuó una división según los parámetros de geopolítica formal y geopolítica práctica (O'Tuathail y Dalby 1998).

En cuanto a las fuentes primarias, se recurrió a bibliografía relativa al tema de la relación Chile-Perú en general, para luego enfocarse en los diferentes períodos históricos que abarca el presente trabajo. Sobre este punto, cabe señalar que la mayor parte de la bibliografía obtenida se refiere al período vinculado a la problemática de la frontera marítima, es decir, desde el año 2003 en adelante. Sin embargo, las etapas más complejas del conflicto fueron la década de los noventa, para Perú, y la segunda mitad de la década de los ochenta, para Chile. Esto se puede deber a los momentos que pasaban por aquellos años las instituciones de ambos países, así como al hecho de que esa relación bilateral tenía poca relevancia aquellos años. Muestra de ello es que, en la década de los noventa, Chile privilegió su relación con Argentina, mientras que Perú lo hizo con Ecuador. Como fuentes primarias, también se utilizaron los documentos oficiales de ambos países, del período de estudio, a nivel orientador, declarativo y legal.

Entre las fuentes secundarias, se tomaron en cuenta documentos académicos de autores reconocidos dentro de la temática bilateral, así

como textos que abordan la relación entre Chile y Perú, siempre en el marco temporal señalado. A modo de filtro, se estableció que las publicaciones de revistas, o bien tuviesen un respaldo institucional en el ámbito universitario, o que sus autores sean concedores y reconocidos investigadores de la temática. La segunda clasificación que se efectuó de las fuentes se basó en Gearoid O'Tuathail y Simon Dalby (1998), quienes sistematizan la geopolítica crítica según el origen de los discursos. Cuando provienen del ámbito académico y los centros de pensamiento, se le conoce como geopolítica formal. En este caso, los discursos tienen como base la estatalidad y a los tomadores de decisiones del ámbito internacional. Cuando los discursos parten de lo señalado por los medios de comunicación masiva, incluyendo reproducciones populares en el cine y la televisión, se habla de geopolítica popular.

Así, para la elaboración de este libro, se consideraron discursos que se pueden catalogar dentro de la geopolítica práctica y de la geopolítica formal, excluyendo la noción “popular” de la geopolítica crítica. Esta selección se debió a dos motivos. En primer lugar, una buena parte del discurso académico viene dada por actores que han cumplido un rol relevante en la relación entre Chile y Perú; y, por lo tanto, hay un alto grado de complementariedad entre el discurso proveniente de la academia y el discurso con bases en el Estado. Incluso, una buena parte de los académicos y estudiosos de la relación Chile-Perú, si no han sido parte de la ejecución de los lineamientos bilaterales, han sido partícipes al momento de asesorar al nivel político en cada uno de los países señalados.

En segundo lugar, no se consideró la perspectiva de los discursos “populares”, ya que no se encontró una relación sólida entre los discursos territoriales provenientes de los medios de comunicación masivos y la imagen que los mismos medios poseen sobre el tema. Lo anterior dificulta la comprensión de un cambio en la representación, específicamente en el plano territorial, que deviene de los medios de comunicación masivos. Pero, además, según Sharp (1993), el fin último de la geopolítica popular es interpretar los discursos de las élites, para así conocer el grado de inclusión de una temática particular dentro de la cultura popular. De esta manera, las representaciones de la geopolítica popular se grafican con caricaturas, películas, documentales y en las formas en que los medios de prensa exponen las noticias con respecto a un tema o

actor específicos (Dodds 2010), lo que da como resultado una amplitud de actores que generan un discurso. Esto, aplicado al caso de estudio, minimiza el papel del Estado como un actor que también establece un discurso; refleja una concepción que no necesariamente da cuenta de un discurso territorial nacional; y se disocia del tema central del análisis, considerando que la cultura popular y el discurso de las élites no forman parte de la investigación en la que se basa esta obra.

Una de las complejidades surgidas en el momento del análisis documental tuvo que ver con la congruencia entre las fuentes consultadas en cada uno de los países. Se tuvo acceso a diferentes memorias institucionales de las dos Cancillerías, pero, para el caso de Perú, estas solamente estaban disponibles desde el año 2005 en adelante, lo que contrastaba con el lado chileno, donde había memorias institucionales desde la década de los ochenta. Por lo tanto, aquel documento no pudo ser incorporado a la investigación, debido a la falta de similitud entre ambos países. Una situación similar ocurrió con respecto al material derivado de investigaciones (memorias) de los terceros secretarios de cada una de las academias diplomáticas. En el caso de Perú, en la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar, se tuvo pleno acceso al material y a su copia, con el debido permiso de las autoridades de la biblioteca; sin embargo, aquello no fue posible en el caso chileno, pues la reproducción de aquel material está prohibida por norma de la Academia Diplomática Andrés Bello.

Otra óptica de análisis de la información y los datos obtenidos fue la de Martin Müller (2008). Este autor sostiene que, para una adecuada aplicación del análisis crítico del discurso, en relación con la geopolítica, se tienen que establecer una serie de parámetros, debido a la naturaleza epistémica de la geopolítica. En primer lugar, se plantea diferenciar el texto del discurso, pues el primero es eminentemente descriptivo, mientras que el discurso posee una relación directa con el poder y, por consiguiente, un componente que modifica la realidad social. En segundo lugar, se establece que el discurso tiene que vincularse con el aspecto territorial, tomando en cuenta que, para la geopolítica clásica, el territorio es el factor sustancial de la conformación de esquemas de poder. Si se pretende tener un acercamiento a un proceso de forma más amplia y compleja, el discurso analizado debe tener un componente

territorial. Y, en tercer lugar, Martin Müller (2013) hace especial énfasis en las subjetividades que hay entre el discurso, los actores que lo generan y el contexto sobre el cual se construye. La ponderación entre estos tres elementos se convierte en la base del análisis del discurso desde la óptica de la geopolítica crítica (Haverluk, Beauchemin y Mueller 2014).

Finalmente, la tercera fuente de información fueron las entrevistas efectuadas en las diferentes visitas de trabajo de campo, tanto en Chile como en Perú. Se hicieron seis visitas en total, divididas en tres a Chile y tres a Perú. Para el caso de Chile, los viajes incluyeron las ciudades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. Esto, debido a que el Congreso en Chile se encuentra en Valparaíso, donde se entrevistó a un diputado en ejercicio, y otra de las personas entrevistadas solicitó que fuéramos a su lugar de trabajo, ubicado en la ciudad de Viña del Mar. En el caso peruano, la totalidad de entrevistas se realizó en Lima.

El criterio de selección de los entrevistados fue que tuvieran algún grado de vinculación con alguno de los sectores que abarca la geopolítica crítica, particularmente la geopolítica práctica y formal; es decir, actores que tuvieran experiencia dentro del nivel de toma de decisiones, en el campo de la política exterior y en el sector de la Defensa; o bien, que fuesen personas relacionadas con el ámbito académico, y que tuviesen un conocimiento vasto sobre la relación Chile-Perú. En las diferentes visitas efectuadas a ambos países, se entrevistó a un total de 18 personas, desagregadas en nueve personas de nacionalidad chilena y nueve de nacionalidad peruana. Respecto a las cualidades de los entrevistados, se contactó al mismo número de personas de los ámbitos académico, político y militar, en cada uno de los países. Esta simetría se considera un aspecto clave de la investigación efectuada, debido a que, con ello, se logró coherencia en cuanto al origen de la información, disminuyendo el eventual sesgo que un número desigual de entrevistados pudiese generar para una explicación o análisis.

La estructura del libro comienza con un apartado sobre cómo algunas teorías de las Relaciones Internacionales explican el cambio en la representación territorial centrándose en el realismo, el liberalismo y el constructivismo, para luego dar cabida a la geopolítica crítica; siempre aplicándolo al caso de la relación Chile-Perú. Se realizó dicho ejercicio debido a que la tradición más arraigada en ambos países, especialmente

al momento de explicar los aspectos conflictivos por territorios entre Estados, se inclina hacia el realismo, sobre todo cuando hay, además, una vinculación militar. Pero aquello también es una muestra de un reduccionismo teórico, ya que bajo la anterior óptica, no se visualizan ni aprecian otros procesos y actores que sí intervienen en el contexto conflictivo mencionado. Por ello, hace falta incluir otros enfoques teóricos y disciplinarios que ayuden a comprender la pugna territorial en cuestión, como es el caso de la geopolítica crítica.

En el segundo capítulo, se presenta una forma de comprender las diferentes perspectivas y representaciones de los discursos nacionales, específicamente los que poseen una cualidad territorial, dentro de un contexto histórico. El objetivo central de este capítulo es establecer una relación entre los discursos históricos territoriales que vinculan a ambos países, y cómo estos se representan en símbolos y acciones concretas. Se hace énfasis en la concentración del tema conflictivo en la Guerra del Pacífico o del Salitre, y cómo aquella perspectiva se traslada a problemas del presente, o a tópicos que no corresponden a la naturaleza del conflicto mencionado. Así, en esta parte se entrega al lector los elementos necesarios para comprender el proceso de la delimitación marítima, no como un problema coyuntural entre Chile y Perú, sino como un evento que partió de una dificultad estructural.

El tercer capítulo aborda de manera específica el fenómeno del cambio en la representación territorial entre ambos países, tomando ya el caso particular de la delimitación marítima y otros problemas de índole territorial. Si bien se efectúa una revisión descriptiva de una serie de acontecimientos que son parte de la historia de la relación bilateral, al mismo tiempo, se interpreta cómo se inició este proceso, considerando siempre la representación territorial. A partir de este capítulo, se empieza a visualizar que la perspectiva territorial no puede considerarse un proceso único y homogéneo, sino que posee patrones de comportamiento que van más allá de la relación política, donde los actores, aunque son estatales, mantienen sus intereses y su agenda. Asimismo, se destaca una “relación paralela” entre ambos países, que, a pesar de no ser de naturaleza política, repercute en la perspectiva tradicional (histórica) de la relación.

El problema de la delimitación marítima, dentro de las agendas oficiales de ambos países, tuvo sus inicios en la década de los ochenta, y

pasó a otra forma de gestión en la década de los noventa, pero el tema tuvo relevancia en la política bilateral solamente desde comienzos del siglo XXI, por las declaraciones cruzadas por diferencias de interpretación de diversos actos. Aquellas diferencias se evidencian en documentos, así como en el tratamiento y la perspectiva que Chile y Perú le otorgaron al tema, al señalar abiertamente que, o bien ya estaba resuelto, o, en definitiva, estaba pendiente. Esto generó, al mismo tiempo, la institucionalización de la temática en la agenda bilateral. En el cuarto capítulo se busca la interpretación geopolítica de dichas perspectivas de representación territorial, en conjunto con los puntos de vista de los actores que fueron parte del proceso de planificación y toma de decisiones.

Capítulo 1

Cambio en la representación territorial entre Chile y Perú

Una explicación teórica sobre lo que significa el cambio en la representación del territorio en la relación Chile-Perú pasa por lograr un vínculo entre lo que significa el territorio y cómo se traduce en su representación. En esta obra, el territorio es aquel espacio donde los Estados (como instituciones) reflejan su poder, mediante diferentes interacciones sociales que se visualizan a través de diversos actores y discursos. Estos aspectos constituyen una parte más del poder que se construye dentro de un espacio territorial; en otras palabras, el poder en el territorio se aprecia en las interacciones sociales.

En la literatura clásica sobre las relaciones internacionales, la comprensión del territorio comienza con un supuesto: el territorio es una parte esencial en la construcción del Estado como actor internacional. Para Agnew y Corbridge (1995, 78), el Estado, como un actor que ejecuta y aplica el ejercicio de la soberanía territorial westfaliana, tiene dos dimensiones. La primera se concentra en el ejercicio del poder a través de una serie de instituciones políticas, mientras que la segunda se refiere a la clara demarcación del territorio donde ese Estado establece su poder.

De acuerdo con los autores mencionados, el segundo aspecto resulta crucial para el desarrollo y evolución de las relaciones internacionales como disciplina, ya que la mayoría de los Estados se han establecido a partir de las divisiones geográficas y territoriales en el mundo. A través de tales divisiones se ha generado la mayoría de los intercambios entre los distintos Estados, ya sea en términos de cooperación o conflicto. Este

es el enfoque que prima en las teorías clásicas de las relaciones internacionales, junto con una concepción rígida del territorio, considerándolo un aspecto ya dado, que no puede ser modificado de una manera sustancial; sin embargo, el territorio sí puede comprenderse simultáneamente como espacio de poder e instrumento de cooperación. De modo que,

una buena cantidad de la literatura sobre relaciones internacionales asume una postura implícita en torno a que el Estado es una entidad territorial absoluta (incluso si sus actuales fronteras cambian), operando siempre de la misma manera a lo largo del tiempo y sin considerar su lugar dentro de un orden geopolítico global; el Estado es territorial, así como la tierra es considerada terrestre (Agnew 1994, 54).

Pero tal perspectiva resulta incompleta para comprender la importancia del territorio en la actualidad. El fenómeno de la globalización y las consecuencias de la “desterritorialización”, a juicio de autores como Font y Rufí (2001), y Held y McGrew (2003), han dejado de lado la cualidad de crucial y clave que se tenía del territorio para explicar fenómenos asociados a las relaciones internacionales, debido a que las distancias geográficas se han reducido en términos de espacio y tiempo, por el avance de la tecnología. El punto de vista señalado no necesariamente elimina la valía del territorio, sino que amplía la visión de “espacio” y permite reconocer otros aspectos vinculados a los procesos de cooperación y conflicto entre los diferentes actores del sistema internacional. Los elementos que se encuentran en el interior del territorio, por ejemplo, las nociones culturales o de identidad, otorgan una concepción más amplia sobre el mismo, particularmente en torno a un cambio en su forma de representación.

Uno de los principales problemas del concepto de territorio es la inadecuada comprensión sobre lo que representa para las diferentes corrientes teóricas. A este problema se suma la presencia de otros elementos que se alejan de las visiones clásicas de las relaciones internacionales, y que genera una mayor complejidad al momento de entender el proceso del cambio en la representación territorial, partiendo del hecho de que dicho concepto no se encuentra plenamente definido o, en su defecto, no posee una perspectiva única.

Según John Agnew (1994), existe una equivalencia entre territorio y poder. La representación del territorio estaría ligada a su comprensión como una plataforma para obtener o mantener el poder en el ámbito internacional. No obstante, dicha noción posee algunos elementos implícitos. En primer lugar, la representación se hace considerando a un único actor: el Estado, pues la representación del territorio se efectúa y se manifiesta como un elemento material a través de este, es decir, el territorio se concibe como algo palpable que puede ser maximizado o disminuido. Y en segundo lugar, aquella visión de suma-resta determinaría el aumento o reducción del poder material del Estado. Por lo tanto, la representación expresaría la forma en que el o los Estados visualizarían el territorio como símbolo de poder. Sin embargo, Ron Hassner (2006) propone una perspectiva diferente. Para este autor, la representación territorial incluye determinados aspectos simbólicos que moldean la forma de visualizar el territorio, como el sentido de pertenencia, la cultura o la identidad. Estos elementos no necesariamente se aprecian desde el Estado como actor, pues también surgen otros actores, como grupos sociales, etnias o razas, que son parte de aquella manifestación simbólica del territorio.

Derivado de lo anterior, se evidencian problemas en torno a la representación territorial y su cambio, vinculados con la forma en que las diferentes disciplinas de las relaciones internacionales explican este fenómeno (Agnew y Corbridge 1995). Así, resulta necesario establecer un debate en torno a la concepción de diversas teorías sobre el territorio. Específicamente, cabe considerar la geopolítica crítica como la disciplina que ofrece un mejor entendimiento sobre el proceso mencionado, tomando en cuenta la realidad de Sudamérica, en general, y la relación Chile-Perú, en particular.

En América Latina, el Estado ha sido la principal unidad de análisis cuando se hace referencia a los vínculos internacionales e históricos entre los países de la región (Barton 1997; Arriaga 2013), lo que evidencia una fuerte influencia de la visión realista al momento de explicar los diferentes conflictos que se puedan producir (Tickner y Herz 2012). Uno de los motivos de conflicto más relevantes entre los Estados de la región es la disputa por los diversos espacios territoriales, lo que se podría explicar por los cambios en las representaciones geopolíticas de los países

(Cairo y Lois 2014; Child 1979). El anterior razonamiento vincula la perspectiva realista de las relaciones internacionales con la geopolítica, pensando la última desde un punto de vista clásico: como “el análisis de la interacción entre, por un lado, las perspectivas y lineamientos geográficos, y por otro lado, el proceso político” (Cohen 2015, 16).

La relación entre realismo y geopolítica clásica se da en tres puntos. En primer lugar, al tener la geopolítica como principal unidad de análisis al Estado y un sistema internacional anárquico que atenta contra la evolución de la mencionada unidad, se la relaciona con el realismo porque este propugna aquellos preceptos. En segundo lugar, la geopolítica clásica percibe los “lineamientos geográficos” como elementos estáticos y que determinarían la forma en que los países se vinculan con el exterior, lo que se relaciona con la concepción del realismo de visualizar su actuar internacional en resguardo de sus intereses. Y el tercer aspecto es la apreciación del poder que el territorio otorga al Estado. La geopolítica clásica propugna que el territorio, de por sí, es un factor de poder, y cualquier ganancia o pérdida del mismo beneficia o va en detrimento del poder del Estado (Kelly 2016).

Tener una perspectiva estática del territorio, o señalar que los espacios territoriales no representan diferencias más allá de la concepción de poder, son argumentos que la visión clásica de la geopolítica no explica, debido a su cercanía teórica con el realismo. En respuesta, la geopolítica crítica propone otro acercamiento a la propia visión de representación: enfatiza sobre los aspectos simbólicos que influyen una determinada concepción territorial —especialmente el discurso como herramienta que construye realidades sociales— y reconoce la existencia de elementos subyacentes en las formas que la propia geopolítica clásica representa (O’Tuathail y Agnew 1992; Dalby 1990). Pero, como bien señalan John Agnew y Stuart Corbridge (1995), para aplicar la visión de la geopolítica crítica sobre la representación del territorio, es necesario, primero, generar una discusión sobre lo que significa el proceso de representación territorial y su eventual cambio. Por medio de este análisis, se determinan los preceptos que sostienen el discurso y, por ende, los factores que explicarían un determinado cambio en el proceso mencionado.

Para desarrollar la discusión sobre la representación que implica el territorio, se tomarán las visiones realista y liberal. Estas dos teorías

permiten comprender el papel del Estado dentro de un eventual cambio en la representación territorial, pues ambas lo establecen como unidad de análisis. Además, ambas perspectivas dan explicaciones sobre el proceso de cambio de la representación del territorio, como parte de la dualidad conflicto-cooperación (Wohlforth 2010; Moravcsik 2010), particularmente aplicadas al caso de la relación Chile-Perú.

También se considerará el constructivismo, debido a que establece, como uno de sus supuestos, que el discurso es una herramienta para generar y ponderar subjetividades (Campbell 2013). Según dicha concepción teórica, a partir del discurso se generan representaciones de elementos materiales, en un sentido tanto objetivo como subjetivo. Lo material puede ser interpretado como tal, pero no se debe dejar de lado que también posee un componente que es parte de una interpretación constante, que, a su vez, le da un carácter subjetivo. A raíz de lo anterior es posible conocer la vinculación entre los aspectos discursivos del cambio en la representación territorial Chile-Perú, y la perspectiva de otros actores dentro del Estado, como los presidentes, los cancilleres, el sector Defensa e incluso la academia.

El constructivismo, además, establece un eje que lo une con la geopolítica crítica. Por ello se hace énfasis en la generación de una identidad como parte de las estructuras sociales de carácter intersubjetivo, lo que se complementa con diferentes recursos materiales y prácticas (Bravo y Sigala 2014). Por ejemplo, los discursos territoriales nacionales, en Chile y en Perú, constituyen una representación en torno a un espacio territorial determinado, y también generan identidades sobre el territorio en sí. Por lo tanto, y siguiendo a autores como Cristián Leyton (2007) y Daniel Parodi (2014), desde la Guerra del Pacífico, el territorio se ha configurado como un elemento de identificación con respecto al otro país, especialmente en aquellas áreas que fueron objeto de la disputa bélica o sufrieron las consecuencias negativas de esa guerra.

Las formas de interpretar y explicar el discurso territorial en la relación Chile-Perú, así como el contexto y los actores que participaron en su elaboración, recaen en la concepción de la geopolítica crítica. Pues, si bien esta disciplina tiene una raíz que deviene del constructivismo, también mantiene vínculos con las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales. La relación teórica se da en la apreciación del territorio

como un espacio de poder, pese a que los instrumentos y elementos que reflejen y originen aquel poder tengan una lectura diferente. Ejemplo de lo anterior es que, para la geopolítica crítica, el mapa y los discursos son la representación de un espacio territorial determinado, que tiene una serie de fines, objetivos y motivaciones; y, a la vez, el hecho de ser una representación ya incorpora una noción de poder, derivada de las diversas interacciones y discursos que se dan dentro de un contexto territorial. Por otro lado, las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales también establecen que el territorio es una fuente de poder, pero que emana y representa poder por sí solo (Kelly 2016; Cairo 2005; O'Tuathail 1996). Ambas visiones teóricas y disciplinarias parten de la aceptación de elementos materiales que son fuentes de poder, como lo es, en este caso, el Estado, desde una óptica institucional.

Valiéndose de diversos conceptos, la geopolítica crítica ofrece una serie de formas de comprender los cambios en la representación del territorio en el caso de la delimitación marítima entre Chile y Perú, e incluye otras formas de manifestación del territorio. Por ejemplo, a través del concepto de códigos geopolíticos (Flint 2006), es posible entender cómo ambos países establecen parámetros en su política exterior y “representan” los posibles peligros y puntos de encuentro/desencuentro con algún país que tenga lineamientos similares, como sucede en su relación bilateral. Con ello, se logra incorporar otras representaciones al territorio, que van más allá de las oficiales, visualizando además a otros actores diferentes al Estado, pero que poseen como común denominador la existencia y reconocimiento de dicha institución que establece el control sobre el territorio, en ambos países.

El territorio como espacio de conflicto: el realismo

El realismo constituye la tradición teórica que más se vincula con el territorio, si se parte del siguiente supuesto: el poder de un Estado se encuentra intrínsecamente relacionado con la superficie territorial que controle. A lo anterior se añade que un territorio se vuelve más estratégico cuando posee utilidad en términos militares, debido a que el Estado debe mantener y proyectar sus intereses y su poder (Glaser 2010; Wohlforth 2010). Por

ende, el realismo es la tradición teórica que mejor explicaría la relación entre territorio y poder, pero en términos materiales absolutos; es decir, el territorio constituye un elemento de poder por sí solo y su disminución resultará una pérdida de poder para el Estado, al tiempo que significará un aumento de poder para otro Estado, generando así una situación de suma cero.

Históricamente, la visión realista ha sido uno de los principales enfoques para explicar el comportamiento y la relación entre Chile y Perú (Eckholt 2012; Salgado e Izurieta 1992). Lo anterior se debe a la influencia de la Guerra del Pacífico (1879-1883) en la configuración de los problemas territoriales entre ambos países durante los siglos XX y XXI. El realismo representa una concepción básica que ambos países han propugnado, pues consideran la protección e integridad del territorio como interés nacional, la percepción de amenaza a dicha integridad por la localización de elementos bélicos, la disparidad que hay en armamento entre ambos países, y la visión sobre la utilización de determinados puntos geográficos como plataforma de expansión del poder (Kahhat 2008).

Uno de los preceptos básicos del realismo es la concepción anárquica del sistema internacional, entendiendo esta visión como la inexistencia de un organismo superior al Estado que provea los elementos para su protección y el mantenimiento de su integridad, especialmente en términos territoriales (Lebow 2013; Glaser 2010). A raíz de ello, los Estados precisan proteger sus intereses, especialmente a base de comprar armamento como demostración de poder (Walt 1997). Sin embargo, se aprecian diferencias en la concepción del territorio de acuerdo a las perspectivas realistas con las cuales se aborde la visión en torno al mantenimiento de la integridad territorial, como también en la forma de comprender el proceso de adquisición de armamento.

El realismo establece como punto relevante la evaluación que realizan los Estados sobre un potencial conflicto de carácter convencional; es decir, con otro país. Aquella ponderación se establece sobre la base de las capacidades materiales que un Estado posee, o desea, dentro de las cuales están el territorio y su armamento (Mearsheimer 2013; Walt 1998; Brooks 1997). No obstante, para la comprensión de una representación territorial y su eventual cambio, y para evaluar un potencial conflicto territorial, debe combinarse la geografía de un país y la localización del material bélico. Así, un

Estado puede sentirse amenazado cuando otro país ubica armamento con características ofensivas en territorios que se consideran parte de una disputa, o cuyo estatus se encuentra en entredicho.

Para la percepción peruana, la constante compra y renovación de armamento que realiza Chile, especialmente desde comienzos del siglo XXI (Palma 2007), representa una amenaza. Esta visión se fundamenta en dos hechos: las características del armamento y la ubicación geográfica del mismo. Daniel Mora Cevallos (2002) afirma que uno de los principales puntos que generan desconfianza en Perú es la cualidad del armamento chileno, que se podría clasificar como ofensivo, y esta impresión se ha reforzado como consecuencia de los planes institucionales de las Fuerzas Armadas chilenas. También se establece como aspecto clave la ubicación geográfica del arsenal, que avala la hipótesis de intensión de conflicto con Bolivia o Perú (Kahhat 2008).

Desde la perspectiva chilena, el imaginario es diferente. Edgard Eckholt (2012) plantea que la compra de armamento tiene una intensión disuasiva, tomando en cuenta que cualquier reclamación territorial se considera una amenaza general para el Estado. Cualquier intento de modificar las fronteras se percibe como una amenaza directa al país como un todo, poniendo de relieve la concepción unitaria del Estado (Rodríguez Elizondo 2014). Por ende, la ubicación geográfica del armamento no respondería a un propósito ofensivo hacia un país determinado, sino a una estrategia de resguardo de la integridad territorial.

El realismo estructural amplía la discusión sobre el territorio debido a que propugna que los Estados consideran un peligro la concentración de poder representada en las capacidades materiales con respecto al otro actor, aun cuando aquello solamente sucede en el ámbito interno. Es necesario considerar, también, cuando dichas capacidades se suman a las capacidades de otros Estados a través de alianzas, lo cual es propio del ámbito externo (Waltz 1979; Wohlforth 2010). Así, los ejercicios militares internacionales auspiciados por Chile, donde se congregan diferentes Fuerzas Armadas del mundo, serían considerados parte del posicionamiento externo de aquel país, que genera una visión de amenaza hacia Perú (Parodi 2014).

Pero vincular el incremento de los factores materiales con otros países no necesariamente explica un cambio en la forma de representar el

territorio, si no se visualiza una manifestación geográfica de dichos lazos internacionales. Es decir, que se realicen ejercicios militares conjuntos entre varios países no implica una amenaza, si no se contempla la cercanía geográfica y territorial con otro país. Como señala Robert Jervis (1976), debe existir una relación entre el ámbito interno y externo del Estado para que se pueda condicionar el grado de amenaza que otro actor estatal perciba sobre un espacio territorial.

Algo que se evidenció dentro del problema territorial por la frontera marítima entre Chile y Perú fue la proyección que los espacios territoriales en disputa generaban para cada uno de los países en cuestión. Dicha visión es concebida en los denominados “libros blancos” de ambos países, tras haberlo propuesto las instituciones armadas, en los dos casos, como parte de sus doctrinas (Rodríguez Elizondo 2009). Esto incluso se estableció en los posteriores documentos jurídicos que ambos países presentaron a la CIJ de La Haya (García Belaunde 2015).

La utilización de los componentes armados y sus preceptos doctrinarios asociados al territorio puede explicarse desde el realismo estructural. Para Robert Gilpin (1981), el territorio se entiende en términos de poder cuando se utiliza como una plataforma de proyección del Estado, especialmente en los ámbitos terrestres y marítimos, lo que puede generar ventajas de un país sobre otro. Un ejemplo de lo anterior es que Chile estableció el concepto de “mar presencial”, para abarcar cerca de un tercio del territorio que era demandado por Perú. Esto, desde la óptica peruana, generó una noción de “servidumbre” hacia Chile en el ámbito pesquero, debido a la nula proyección de los puertos peruanos del sur, como en el caso de Ilo, o de ciudades que no tenían una salida portuaria natural, como Tacna (Rodríguez Cuadros 2007).

Pero lo anterior no solamente se manifestó en términos de proyección territorial, sino que contribuyó a un mejor posicionamiento de los medios militares y a un acceso preferencial a recursos naturales, lo que, a su vez, significaría un aumento de las capacidades de los Estados en el ámbito interno (Krasner 1978; Jervis 1978). Un componente clave del problema por la frontera marítima entre Chile y Perú fueron los recursos naturales que se encuentran en la zona en disputa; por ejemplo, la pesca de anchoveta (Brousset 2012).

El realismo estructural también permite entender la posición, tanto de Chile como de Perú, en torno al reclamo de Bolivia por una salida soberana hacia el océano Pacífico. Bolivia exigía un territorio que se ubicara en la frontera entre Chile y Perú, con el objetivo de no interrumpir la continuidad territorial de ambos países. Sin embargo, esto, en su momento, se percibió como una forma de establecer un territorio “tapón” entre Chile y Perú, con el fin de evitar un eventual conflicto bélico directo (Rodríguez Elizondo 2004), especialmente cuando existía una disparidad estratégica de armamento entre Chile y Perú. Esta fue la postura que Chile asumió a mediados de la década de los setenta. A juicio de Stephen Biddle (2001), cuando el Estado adopta una postura defensiva, el territorio se vuelve un medio de contención en caso de un ataque por parte de otro Estado; mientras que, si se adopta una postura ofensiva, el territorio se aprecia como una plataforma para lograr acceso a lugares estratégicos. En la actualidad, y desde el realismo estructural, la sesión de territorio por parte de Chile y Perú, a favor de un tercer país, significaría una pérdida de sus capacidades materiales, al tiempo que establecería un escenario de proyección hacia espacios territoriales estratégicos para ambos o que, en su defecto, poseen intereses (Van Evera 1998), como la ciudad portuaria de Arica (Rodríguez Elizondo 2016).

Desde el realismo se sugiere una perspectiva del cambio en la representación territorial en la relación bilateral, vinculada a varios aspectos: un eventual aumento de las capacidades materiales de uno de los Estados sobre el otro (Chile con respecto a Perú), la posible pérdida de poder por parte del Estado cuando se tiene una diferencia territorial, la ubicación geográfica de material bélico con cualidad ofensiva, la proyección del poder del Estado a través del territorio, y el aumento de las capacidades materiales al considerar la presencia de recursos naturales en determinados espacios territoriales.

Todas aquellas perspectivas han tenido, en mayor o menor medida, presencia de los cuerpos armados de ambos países, lo que sugiere una vinculación de aquellos fenómenos con una posición conflictiva. Pero en la totalidad de las explicaciones en la relación bilateral, la postura de ambas partes ha sido la utilización del instrumento Defensa como una parte más de la relación, e incluso como un instrumento

para generar confianzas mutuas, con lo cual se privilegian otros aspectos relacionados con el comercio bilateral y las inversiones (Novak 2015).

La visión liberal sobre el territorio

Desde el punto de vista del liberalismo, parecería que la ponderación del territorio es mínima, tomando en cuenta que esta visión prioriza otro tipo de elementos, que se asocian, principalmente, con la cooperación, las vinculaciones comerciales entre países y la democracia. No obstante, el liberalismo explica cómo una representación territorial puede modificarse por una interpretación más intrínseca de los elementos materiales que afectan al territorio, como son la integración entre países o sus niveles de intercambio comercial (Doyle 2012). El punto central de la explicación deviene de la visión del liberalismo sobre la modificación de las preferencias, considerándolas como el cálculo inicial para tener algún tipo de intercambio (Moravcsik 2010). Lo anterior se vincula con la modificación del territorio en términos de representación, en aquellos espacios donde la relación bilateral se ha maximizado desde fines de la década de los noventa, con una visión más cercana a la cooperación que al conflicto (Rodríguez Elizondo 2009).

Las propias Fuerzas Armadas de Chile y Perú han construido mayores espacios en torno a la cooperación, pese a que mantenían la hipótesis de un posible enfrentamiento bélico, sobre todo en los momentos en que el problema territorial abarcaba más componentes que los militares, como es el caso del ámbito político, jurídico, social y comunicacional (Kahhat 2008; Flórez 2007). En este sentido, se establecieron diversas formas de vinculación para disminuir la animosidad, se mantuvieron las relaciones diplomáticas al más alto nivel y se aumentó el grado de intercambio económico y comercial. Esto se podría explicar desde las perspectivas liberal y neoliberal, que, si bien ven al Estado como un actor relevante en el sistema internacional, consideran que este opera bajo una visión de cooperación (Russett 2013), lo que convierte el territorio en un factor de unión, antes que de separación o conflicto.

Tomando en cuenta que el liberalismo promueve la cooperación, en contraposición con los postulados del realismo, existen procesos que se decantan hacia un mayor acercamiento de los países, a pesar de que estén en una situación de conflicto. Por ejemplo, y de acuerdo con Wohlfort (2010), hoy por hoy, una eventual conquista de un Estado a otro resulta especialmente compleja, debido a la presión que ejercen determinados organismos internacionales, e inclusive los Estados con mayor nivel de influencia y poder, para mantener la paz internacional. Aunque este argumento se posiciona dentro del plano del realismo estructural, da realce a otros actores garantes del orden internacional, que van más allá de los Estados (Walt, 1998). Estos actores, tales como organismos o instituciones internacionales, tienen mayor fuerza en aquellos países que no necesariamente cuentan con una estatura político-estratégica de alto nivel o una categorización de gran potencia (Sterling-Folker 2013), como son los casos de Chile y Perú. Por ende, en ambos países se puede considerar la posibilidad de un enfrentamiento bélico, y, a la par, se ponderan las ganancias y pérdidas que dicha decisión conllevaría, especialmente en el plano internacional.

Lo anterior también se puede comprender por lo que Susan McMillan (1997) denomina “costos de transacción”. Los actores estatales ponderarán la relación entre los eventuales costos y beneficios de tomar una decisión que se relacione con el sistema internacional, especialmente cuando se trata de países con múltiples vínculos en el exterior. Por lo general, los costos de romper un acuerdo de cooperación o de irse en contra del orden internacional son más altos que los beneficios. Es decir, la decisión de recurrir a un instrumento bélico para conseguir determinados objetivos queda disminuida debido a los costos de transacción que involucra. En el caso de Chile y Perú, ambos quedarían en desventaja al utilizar sus capacidades bélicas, pues la comunidad internacional los reconoce como países democráticos, además de que sostienen múltiples vínculos, en el ámbito político y comercial, más allá de sus fronteras (Robles 2006).

Los denominados costos de transacción tendrían un impacto directo en un eventual cambio en la representación territorial para el caso de la relación Chile-Perú. En su momento, se consideró la probabilidad de un conflicto armado, sin embargo, los altos jefes militares y los tomadores de

decisiones en el nivel político establecieron que el costo de esta decisión sería mucho mayor que los beneficios que aportaría, especialmente en términos internacionales. Para Farid Kahhat (2008), los costos de un enfrentamiento militar eran tan altos para las partes involucradas, que todos los beneficios compartidos que se habían generado se podían eliminar de un momento a otro. Por ende, a pesar de que obtener más territorio podría considerarse una ganancia en términos materiales para un país, esto también puede representar una pérdida, debido a las sanciones y costos de transacción que implica dicha acción.

Demetrio Infante (2014) y Daniel Parodi (2014) proponen que el momento más crítico en las relaciones bilaterales entre Chile y Perú luego de la Guerra del Pacífico fue a mediados de la década de los setenta, cuando la gestión de los países se encontraba en manos de cúpulas militares, las que, al mismo tiempo, tenían distanciamientos ideológicos. Pero con el regreso a la democracia en Perú, con Fernando Belaunde Terry, en la década de los ochenta, la intensidad del conflicto comenzó a decaer, hasta el advenimiento de la democracia en Chile en 1990. En el año 2000 sucedió una situación similar, cuando, por la caída del régimen de Fujimori en Perú, la cercanía política entre ambos países se intensificó. También, a lo largo de esta década, los canales de comunicación se ampliaron a diferentes niveles de la relación (Ferrero 2001).

Desde la perspectiva liberal, la situación de Chile-Perú se debe entender considerando el sistema de gobierno que reinaba en ambos países en cada momento, particularmente cuando se trata de democracias. Para Scott Burchill (2005), la democracia es el sistema de gobierno que establece legitimidad desde dos perspectivas: una interna y otra externa. La interna se expresa en la forma en que los gobernantes son electos por la ciudadanía, a través de procesos transparentes donde la mayoría electa ejerce como representante de la sociedad. La visión externa se evidencia en la legitimación internacional de un régimen democrático y no de los autoritarios, principalmente en los ámbitos ético y moral. Sin embargo, para los liberales, la democracia en el ámbito internacional es aquella forma de gobierno que establece mayores canales de comunicación entre los países, lo que, en consecuencia, genera una mayor cantidad de actores y espacios donde el diálogo prevalece y la perspectiva de un conflicto armado disminuye (Russett 2013). Pero para lograr lo anterior,

todas las partes deben tener un entendimiento similar de la democracia, y esto es lo que experimentaron Chile y Perú desde el fin de la administración de Alberto Fujimori.

Una de las perspectivas que el liberalismo rescata con respecto al territorio, según Andrew Moravcsik (2010), es que se lo reconoce como un área de vinculación entre diferentes actores, y no de conflicto, particularmente desde un punto de vista ideacional y comercial. Las perspectivas ideacionales ponen especial énfasis en los sistemas de gobierno, como también en las libertades de diversos grupos sociales; mientras que la perspectiva comercial, a juicio de Moravcsik, se enfoca en lograr los mejores términos de intercambio de bienes y servicios para los diferentes actores internacionales. Así, gracias a los canales que se abrieron cuando ambos gobiernos coincidieron con sistemas democráticos, gran parte del espacio geográfico se consideró como punto de integración. Una de las medidas más sustanciales fueron las facilidades de desplazamiento de los nacionales de cada país hacia el otro lado de la frontera, en conjunto con la apertura de nuevos mecanismos de comunicación al más alto nivel de los gobiernos, como las reuniones “2+2” entre los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa (Rodríguez Elizondo 2006a; Novak 2015).

Otra manifestación clara de la gestión del conflicto territorial fue la receptividad y decisión de ambos países para reconocer la jurisdicción de la CIJ de La Haya como mecanismo pacífico para resolver el problema de la delimitación marítima, aunque esta apertura se diera en distintos momentos y con argumentos diferentes (Rodríguez Cuadros 2007; Cavieres 2014). El hecho de minimizar la opción de un potencial conflicto bélico para resolver un problema es propio del enfoque liberal. Para Bruce Russett (2013), la existencia de un organismo internacional como la mencionada Corte –la cual es parte del sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU)–, que es reconocido como el máximo tribunal internacional donde los países resuelven sus controversias por temas limítrofes, es una cuestión que Chile y Perú respetaron; y aquello, desde el liberalismo, implica reconocer que los Estados son actores relevantes, así como los organismos internacionales, especialmente cuando se trata de mantener la paz global.

Sin embargo, como se señaló en su momento, las perspectivas de ambos países en lo relativo al reconocimiento de La Haya para solucionar

el diferendo marítimo fueron diferentes, según las circunstancias y los argumentos. Desde el punto de vista peruano, a juicio de José García Belaunde (2015), la demanda contra Chile en La Haya siempre tuvo un fundamento estrictamente jurídico. Además del reconocimiento institucional de la Corte, previamente hubo conversaciones con la contraparte (Chile) para resolver la problemática de manera bilateral; pero, al no tener una respuesta satisfactoria, se estableció la demanda. A juicio de Manuel Rodríguez Cuadros (2007), esta medida no puede interpretarse como un acto inamistoso, ya que el fin último era resolver cualquier problema por medios pacíficos.

Por su lado, Chile consideró que la demanda era poco amistosa y se temió una futura complejidad e incerteza jurídica, debido a que se trataba de un tema que estaba amparado en tratados internacionales suscritos a mediados del siglo XX (Van Klaveren 2012b). Sin embargo, y desde el punto de vista de José Rodríguez Elizondo (2014), como consecuencia de la larga tradición legalista que ha imperado en Chile –que se refleja en su respeto irrestricto y absoluto de los tratados internacionales–, se tomó la decisión de acudir a La Haya, donde se tenía plena confianza en los argumentos jurídicos que sostenían su posición.

Como consecuencia de las mencionadas posturas, al momento de reconocer la intervención de un organismo internacional en la disputa se estableció un cambio en la representación del territorio en litigio. Ya que el espacio territorial era un área de conflicto, cuando ambos países reconocieron la competencia de la CIJ para dirimir, el territorio adquirió una cualidad más jurídica que política, con lo que se descartaba la utilización de algún instrumento bélico para resolver la situación. Este aspecto establecería un grado de influencia entre el rol de los organismos internacionales y el propio actuar de los Estados al delegar su problema territorial a un ente superior, especialmente cuando el tema se judicializó (Namihas 2015; Bueno 2011).

La concepción sobre el territorio, al momento de aceptar la jurisdicción de La Haya, se complementó con otra decisión: la composición de la agenda de las denominadas “cuerdas separadas”, desde la óptica peruana, o de la “relación inteligente”, por parte de Chile. Finalmente, la visión peruana primó en el discurso bilateral. Dicha agenda estableció que el problema por el límite marítimo quedara en los campos jurídicos

competentes en ambos países, mientras el resto de la relación se seguiría fortaleciendo (García-Corrochano 2012, 78). En otras palabras, se trató de que el conflicto limítrofe no acaparara la totalidad de la relación, lo que fue aceptado por ambos gobiernos (Ceppi di Lecco 2007).

La aceptación de la agenda de las “cuerdas separadas” fue un reconocimiento, de ambos países, del alto nivel de vínculos que tenían, los cuales no debían verse afectados por el conflicto limítrofe. Tomando lo planteado por Burchill (2005), esto puede interpretarse desde el punto de vista de la institucionalización del tema, y por la perspectiva de la interdependencia, manifestándose además en la percepción de que cuando los países actúan en conjunto, obtienen mejores resultados que de forma individual (Burchill 2005). La resolución, tanto de Chile como de Perú, de “institucionalizar” el tema de la frontera marítima en La Haya, y de “encapsularlo” con las “cuerdas separadas” en el aspecto interno, expresó su intención de privilegiar la cooperación por sobre el conflicto.

La noción de la interdependencia planteada por Robert Keohanne y Joseph Nye (1989) se comprende como la relación entre la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía de los asuntos que se tratan y los múltiples puntos de contacto entre diferentes actores de la sociedad. Este concepto explicaría la inclinación por fomentar una mayor cooperación entre Chile y Perú, en detrimento del conflicto (García-Corrochano 2012; Cavieres 2014). La interacción entre Chile y Perú no se reduce al ámbito territorial, también se manifiesta en un creciente intercambio comercial, inversiones de capitales peruanos y chilenos en las contrapartes y los flujos migratorios, por mencionar algunos puntos relevantes (Van Klaveren 2012a). Como plantea Russett (2013), esto hace que los vínculos entre ambas sociedades sean tan amplios, que la perspectiva de un conflicto es baja.

Por aquella interdependencia, los actores perciben el territorio como un punto de cooperación y oportunidades para aumentar los niveles de dependencia mutua. Ello se ejemplifica en el grado de vinculación económica y social que, históricamente, han tenido las ciudades de Tacna (ubicada en el extremo sur peruano) y Arica (en el extremo norte chileno). Sergio González (2008) ha enmarcado los proyectos binacionales de aquellas zonas, la acción de grupos sociales y el flujo de bienes y servicios en una única unidad territorial que, pese a los límites políticos

internacionales, ha tenido un alto grado de interdependencia a lo largo de la historia bilateral.

Pero el territorio de ambos países no solamente se significa en torno a la cooperación y el conflicto en términos absolutos, ya sea como consecuencia de un pasado histórico o, en definitiva, por los diferentes proyectos de integración, que se dan en varios niveles institucionales. En este sentido, se parte de un elemento común en las principales tradiciones teóricas de las relaciones internacionales: la visión del territorio desde el punto de vista del Estado. Por ende, es preciso explicar el cambio de la representación territorial, tomando en cuenta elementos que amplían la visión, por ejemplo, el discurso como creador de una significación del territorio y los actores que construyen dicho discurso. Frente a esto, el constructivismo permite la complementariedad en la explicación sobre el territorio y sus cambios en torno a la representación del mismo, sin excluir el concepto de poder.

Territorio y constructivismo

El constructivismo ofrece una perspectiva para comprender cómo se modifica la representación de un espacio territorial desde bases y puntos de vista diferentes a los de las anteriores tradiciones teóricas planteadas. Destaca el hecho de que el constructivismo no parte de una realidad absoluta dada en términos de poder, sino que este es visto desde una óptica más amplia, que contempla las interacciones sociales de las que surge. Además, el hecho de que el constructivismo dé relevancia al discurso en la conformación de una legitimidad y una determinada identidad (Flockhart 2012; Hurd 2010; Wendt 1994), en este caso territorial, fortalecen la discusión.

Un problema que presentan el enfoque realista y el liberal, al tratar el proceso de cambio de la representación del territorio, es que lo ven desde perspectivas materiales, incluso desde conceptos institucionalizados como el de Estado (Reus-Smit 2005). Esto da cuenta de una visión subjetiva y limitada, ya que el Estado no se comporta como una unidad racional ni homogénea; al estar constituido por diversas personas que manifiestan sus intereses y objetivos de forma diversa, la construcción

homogénea del Estado, es una falacia. Por lo tanto, y particularmente para el constructivismo, entender un proceso social desde un punto de vista material limita la posibilidad de un cambio en la representación territorial (Hassner 2006).

Un punto clave del constructivismo es que incorpora los elementos simbólicos que configuran una imagen que es compartida por una serie de actores que establecen un significado intersubjetivo (Fierke 2013). Es decir, a través de aspectos simbólicos, se construye una realidad que es reconocida como tal por los diferentes actores involucrados en un proceso social. Así, la visibilidad de un conflicto territorial se aprecia en términos materiales y en lo que dicho territorio representa para las partes involucradas, estableciéndose aspectos subyacentes dentro del proceso social (Hassner 2006). Siguiendo el planteamiento de Ron Hassner (2006), si lo anterior no sucediese, la totalidad de los conflictos sería de muy simple resolución, ya que los aspectos que “representan” los países pueden ser fácilmente cuantificados. Por eso se estima que los conflictos se construyen socialmente, especialmente cuando se basan en una disputa territorial.

Para el caso de la relación Chile-Perú, los elementos relacionados al territorio y su proyección en términos de poder se evidencian especialmente en los discursos oficiales de los tomadores de decisiones del ámbito de la política exterior y del sector estratégico (Rodríguez Elizondo 2009; Parodi 2014). Un ejemplo del primer grupo es el discurso oficial dado por el canciller de Perú Fernando de Trazegnies Granda, con motivo de la suscripción del Acta de Ejecución del Tratado de Lima de 1929. En esta intervención oficial se menciona la importancia simbólica de la ciudad y puerto de Arica para Perú, por el hecho de haber sido el lugar donde murió uno de los principales héroes de la patria, el coronel Francisco Bolognesi (Flórez 2007). En este lugar, además, se ponía fin a lo que, para el canciller, sería el último conflicto territorial pendiente entre Chile y Perú (Ferrero 2001; Trazegnies 2000).

Otro ejemplo de cómo los discursos establecen realidades y significaciones que son socialmente aceptadas como verdaderas en el ámbito territorial se aprecia en los sectores estratégicos, específicamente en las Fuerzas Armadas. En los casos de ambos países es posible encontrar nombres de regimientos, brigadas y/o buques que establecen

simbolismos sobre territorios históricamente importantes, o bien que representan un grado de pertenencia a un punto geográfico determinado. Es el caso del Ejército de Chile, cuyo principal regimiento de artillería se denomina Tacna; mientras que, por el lado de la Marina de Guerra del Perú, uno de sus submarinos se llama Antofagasta. Esto, sumado a un discurso constante relacionado con las consecuencias de la Guerra del Pacífico, otorga una imagen contradictoria entre ambos países, que genera, a su vez, una percepción negativa y conflictiva de la relación (Artaza 2007).

La apreciación del mundo como un espacio social origina una representación del territorio desde múltiples puntos de vista, no solamente desde la perspectiva del Estado, sino que también se reconocen como factores claves la norma, el discurso y las identidades (Santa Cruz 2009). Pero esto no sucede solamente por una diferente ponderación de los elementos señalados, sino por el hecho de que el constructivismo considera que la “imagen” que se tiene de los factores materiales pasa por una creación social y un conocimiento intersubjetivo de determinados aspectos. Por ende, el discurso, la norma y las identidades son agentes previos, que “crean” la condición simbólica de los factores materiales, como el territorio (Weber 2010; Ruggie 1993).

Sergio González y Daniel Parodi (2014) toman el conocimiento intersubjetivo como una circunstancia previa a la generación simbólica de los factores materiales, y establecen como clave el rol del relato histórico en la conformación de una imagen mutua entre ambos países, particularmente frente a la noción de representación del territorio, que se comprende desde dos puntos de vista. Por un lado, la historia peruana establece la noción de “territorio amputado”, debido a que lo perdieron en circunstancias injustas en la Guerra del Pacífico. Por otro lado, la visión chilena considera los territorios añadidos como parte de una “victoria justa”, en la cual Chile se impuso frente a dos adversarios numéricamente superiores.

El relato histórico no solo muestra visiones contrapuestas sobre la Guerra del Pacífico, también evidencia el traslado del discurso a una determinada noción sobre el territorio, particularmente aquel que fuera peruano y que, como consecuencia del conflicto bélico, pasó a ser de Chile. La ciudad de Arica y la provincia de Tarapacá, desde el relato peruano, se consideran parte de la identidad nacional, tanto a través

de la caracterización de los héroes que lucharon en aquellas zonas (por ejemplo, el coronel Francisco Bolognesi, máximo héroe del Ejército del Perú), como por el significado de resistencia que se aprecia dentro del relato histórico. Es decir, siguiendo la visión histórica peruana, dichos territorios son parte de sus espacios y zonas de influencia (Parodi 2014; Basadre 2009; Leyton 2007).

Desde el punto de vista chileno ocurre lo equivalente, aunque con algunas diferencias sustanciales. En primer lugar, su relato histórico también destaca la figura de héroes nacionales que combatieron en aquellos territorios (Arturo Prat, máximo héroe de la Armada de Chile), pero esta significación de resistencia no genera una valoración relacionada con el territorio, como se aprecia en el relato histórico peruano. Esto se puede explicar por lo que Joaquín Fernandois (2011a) plantea: pese a que Chile ganó la Guerra del Pacífico, nunca pudo construir una paz estructural con Perú, donde el elemento territorial tuviese una connotación similar o por lo menos congruente, en términos de identidad. Además, en el relato chileno no se aprecia la concepción de ocupación, como sí sucede en el peruano, lo que configura distintas nociones de representación del territorio y la construcción de un discurso que va siendo socialmente aceptado a través de los años (Kahhat 2008).

Un aspecto central para entender la visión simbólica del territorio tiene que ver con la propia construcción de representación desde el constructivismo convencional y el rol del discurso en la generación de normas e identidades (Santa Cruz 2009). La norma se genera a través del discurso, particularmente por su aceptación. Y la norma, según Nicholas Onuf (2013), es una de las principales fuentes de creación y desarrollo de la identidad, ya que el establecimiento de determinados patrones de comportamiento se da por medio de su aceptación social. Sin embargo, la visión convencional del constructivismo establece la existencia de elementos que son reales y entendidos de similar forma por diversos actores (Kubálková 2001a).

Los actores sociales tienen que interpretar las exigencias estructurales a que se enfrentan en un período histórico dado. Esta interpretación la llevan a cabo, obviamente, a la luz de su propia identidad, por lo que un cambio en este ámbito tiene un efecto en los intereses de los actores (Santa Cruz 2009). A juicio de Smith (2001), no puede haber una separación

real de lo que se pudiera entender por el mundo socialmente construido, el significado intersubjetivo de los actores y la visión del lenguaje, debido a que este último es un instrumento para comprender la significación de una realidad determinada que se genera entre los actores. El discurso es una parte esencial de la propia construcción social. Es así que, para Nicholas Onuf (2013, 1989), las realidades sociales y, particularmente, la representación del mundo se crea sobre la base del discurso. A diferencia de otros enfoques constructivistas, particularmente aquellas corrientes consideradas parte del constructivismo crítico (Santa Cruz 2009), la perspectiva de Onuf no cae en el relativismo de la construcción social a través del discurso, sino que reconoce, también, la existencia de factores materiales en dicha visión.

Ver el mundo social desde una perspectiva constructivista orientada por las normas involucra apreciar el mundo como intrínsecamente social y material, esto es ver a las personas como establecen sus propios parámetros de convivencia en su mundo, y ver el mundo como un proyecto en una construcción sin fin (Kubáľková 2001b, 28).

Por lo tanto, la propuesta constructivista de Onuf, al considerar los elementos materiales como parte de las explicaciones de la realidad intersubjetiva, particularmente a través de la construcción de normas por medio de un discurso, genera un puente entre el mundo material y el social (Zehfuss 2004). Esta vinculación se produce por el hecho de que el reconocimiento de la realidad material es una parte sustancial de la creación de normas y, particularmente, de identidades, sobre acontecimientos dados y reconocidos por la sociedad. No obstante, esta visión tampoco niega que, producto de las normas y su difusión a través de prácticas discursivas, se generen nuevas identidades, que afectan el plano social. Por ejemplo, no se niega el rol del Estado como actor, pero la explicación tampoco se reduce a los elementos que se pueden extraer de su construcción social; es decir, se reconoce al Estado, pero también se reconocen las diferencias dentro del mismo, como consecuencia de la relación entre norma y discurso.

De acuerdo con Vendulka Kubáľková (2001b), la principal contribución de Onuf, dentro de la perspectiva constructivista, es la idea de

que las normas se derivan y dependen de un discurso, y el lenguaje y las normas, en conjunto (pues nunca pueden estar separados), son el medio por el cual los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente. Por lo tanto, y haciendo un paralelo con la visión posmoderna o crítica del constructivismo –en la que el discurso también se considera una parte central de la explicación teórica–, esta noción parte de la negación de una serie de elementos y factores materiales, para, posteriormente, generar un análisis. Al mismo tiempo, pone énfasis en el discurso como elemento de poder, negando una realidad objetiva externa (Santa Cruz 2009) y estableciendo una clara diferencia entre aquella posición teórica y lo que sostiene Onuf.

Una muestra del valor e importancia de la norma en el cambio en la representación territorial se aprecia en la lógica jurídica y política que se aplicó en el problema por la delimitación marítima entre Chile y Perú. Desde el año 2000, el discurso oficial peruano estableció la necesidad de generar una negociación política sobre aquellas áreas que no estaban definidas por un instrumento jurídico internacional. Para Manuel Rodríguez Cuadros (2007), aquella concepción partió de la necesidad de Perú de establecer una frontera marítima definida y de concretar la equidad en el nuevo límite. Este punto de vista sobre la noción del territorio en disputa no establece un criterio antagónico, sino que se basaría en la intención de encontrar una solución justa, pues Perú se veía afectado por una situación sostenida en instrumentos jurídicos con finalidades distintas a la definición de la frontera marítima. Esto se evidenciaría en que Perú agotó todas las instancias políticas para solucionar el problema de manera directa y, además, siempre estableció la importancia de encontrar un arreglo basado en características jurídicas justas para sus intereses.

La visión de Chile al respecto fue distinta. Si bien es cierto que los tomadores de decisiones del ámbito de la política exterior establecieron que uno de los principios rectores del país era el respeto a los tratados internacionales, aquello respondía a una lógica reactiva. A juicio de María Teresa Infante (2010), el caso del límite marítimo fue un hecho inamistoso, debido a los instrumentos internacionales firmados previamente por las partes que reconocían la existencia de una frontera. Desde el punto de vista de Chile también se recalcó que el argumento peruano poseía puntos que no necesariamente eran jurídicos, sino políticos y de

orden interno. Por este motivo se dio paso a la respuesta a la demanda interpuesta por Perú dentro de los cánones que establece la CIJ. Desde la noción del territorio, la estrategia jurídica peruana pondría en duda el principio del *pacta sunt servanda*¹ del Derecho Internacional Público, alterando con ello el *statu quo* territorial entre los dos países.

Sin embargo, fue la propia evolución del discurso, como creador y difusor de normas, lo que permitió interpretar el territorio dentro de un contexto eminentemente jurídico por las dos partes involucradas. Esto se estableció, principalmente, con el objetivo de no generar consecuencias en los otros ámbitos de la relación bilateral, y delimitar las diferencias bajo un esquema legal. Es así que la representación discursiva del territorio tuvo un cambio, del reconocimiento de un problema geográfico y político, a una controversia jurídica (Rodríguez Cuadros 2007), la cual encerraba temas técnicos, en contraposición con los históricos y sociales, dentro del marco establecido por la Corte de La Haya; en otras palabras, entraron en juego normas internas avaladas por un discurso jurídico internacional. Por lo tanto, se dio paso a una institucionalidad discursiva, hecho reconocido y aplicado por ambas partes, lo que generó, a su vez, una determinada identidad compartida en relación con el espacio en controversia (Rodríguez Elizondo 2014; Parodi 2014). La representación del territorio sufrió un cambio como consecuencia del discurso empleado por cada país y de las declaraciones emitidas en conjunto, pasando de una comprensión eminentemente geográfica, a otra más amplia, donde incluso se planteaba resolver el conflicto para impulsar una nueva agenda bilateral (Robles 2006; Milet 2005).

Aunque el constructivismo permite explicar de mejor forma el proceso de cambio en la representación territorial para el caso de Chile y Perú, debido a que incorpora otros elementos más allá del Estado, es necesario ponderar otros aspectos para tener una mejor comprensión del fenómeno, tomando en cuenta, especialmente, el vínculo entre territorio y discurso. El constructivismo considera una unión, pero esta no se implementa de manera directa; es decir, el discurso es un instrumento que genera una identidad, pero con base en la norma. Este punto de vista ayuda a comprender el fenómeno que se busca explicar, pero

¹ Latinismo jurídico que significa “lo pactado obliga”.

no encuentra una vinculación directa entre el territorio y el discurso. Es preciso considerar otra disciplina, que reconozca el discurso como herramienta generadora de cambios y poder, al tiempo que se toma en cuenta al territorio. La geopolítica, desde su enfoque crítico, permite realizar este nexo entre discurso y territorio, con el fin de explicar su significación, así como sus aspectos subyacentes (Atkinson y Dodds 2000; O'Tuathail 1996).

Discurso y territorio: geopolítica crítica

Es posible identificar la relación entre discurso y territorio a través del concepto de poder. Los enfoques teóricos expuestos anteriormente, en mayor o menor medida, toman en cuenta la representación del territorio como una forma de representación de poder. Según estos planteamientos, el territorio es, o bien una manifestación de poder, o, en su defecto, un medio que, como consecuencia de las interacciones sociales, determina diferentes segmentos de poder. Ambas visiones, ya sean las tradicionales o aquellas más relacionadas con una concepción interpretativista, tienen en común el hecho de que cualquier cambio en la forma de representación del territorio equivale a un cambio en la noción de poder. Pero esto no necesariamente representa una visión diferente en los actores que manifiestan el poder, ni en los discursos que lo configuran.

Juan Eduardo Mendoza (2017) establece que la geopolítica no puede comprenderse como un conjunto homogéneo de perspectivas, sino que posee diferencias significativas que provienen de la noción teórica con la que se visualice un fenómeno, y de las diferentes concepciones metodológicas que se empleen. El autor plantea una división entre la concepción clásica de la geopolítica y una geopolítica que categoriza como “posclásica”, desde un criterio histórico y temporal. La perspectiva de la geopolítica crítica, para Mendoza, se encuentra en una categoría diferente a las mencionadas, debido a que, a pesar de que toma elementos que la relacionan con el poder y la espacialidad, su perspectiva epistémica es posestructuralista, lo que también reconfigura conceptos y lineamientos que serían la base de la perspectiva clásica o posclásica de la disciplina (Dodds, Kuus y Sharp 2013; Kelly 2006).

Como resultado de aquella visión en torno al poder, se manifiesta la comprensión de la geopolítica con relación al territorio (Cohen 2015). Por ejemplo, desde su punto de vista clásico, teóricamente hablando, realismo y liberalismo ayudarían a construir los imaginarios geopolíticos, derivados de dichas teorías, que se toman preceptos que permiten la comprensión de la relación entre territorio y poder (Kelly 2016). Uno de dichos preceptos es la figura del Estado y su concepción de un aumento o disminución de su poder, sobre la base de un aumento o disminución de su territorio, respectivamente. Otro caso se da en torno a la incorporación de otros actores, ya que, desde la noción clásica de la geopolítica y tomando elementos teóricos del realismo/liberalismo, dicho campo de estudio no visualiza otros actores que vayan más allá del Estado, como el caso de empresas transnacionales, cuyos intereses territoriales no necesariamente se observan bajo la relación y supervigilancia del Estado (Klare 2003). Por ende, pese a que se genera un cambio en el territorio y en su representación, la comprensión de dicha modificación solo se da, para la geopolítica clásica, en términos estatales y materiales, sin tomar en cuenta otros elementos que pudiesen intervenir en la configuración del poder o en la significación del territorio, como es el caso del discurso.

A diferencia de la concepción clásica, la perspectiva crítica de la geopolítica tiene una base más amplia para entender el territorio, que pone en duda que el Estado sea el único actor que lo representa. En este plano, la relación entre territorio y poder va más allá de la capacidad de cualquier actor de poseer mayor o menor espacio geográfico, esta se vincula con otros elementos que determinan las relaciones de poder. Entre esos elementos destaca el discurso. Además, la geopolítica crítica incorpora nociones más vastas para explicar que el territorio es un espacio en constante modificación, y que no solo el Estado posee una visión sobre su representación (Dodds, Kuus y Sharp 2013). Un ejemplo de lo anterior es cómo el proceso de globalización se incorpora y afecta al territorio.

Según las concepciones más clásicas de las relaciones internacionales, la globalización es un fenómeno ligado a los supuestos que configuran el sistema internacional. Incluso, la globalización es un proceso que condiciona la arquitectura del sistema internacional y, por ende, el

comportamiento de los Estados y otros actores internacionales (Walt 1998). En otras palabras, la globalización viene dada como parte de la “estructura” que influye en las acciones de los países, tomando en cuenta el debate agente-estructura. Para David Held y Anthony McGrew (2003), la globalización puede ser entendida desde diferentes puntos de vista, dependiendo del elemento que se analice, lo que da como resultado una globalización económica, cultural, tecnológica, entre otras. Aplicando esto al territorio y sus habitantes, la globalización sería “las peculiares relaciones dialécticas que se establecen entre lo local y lo global, entre los espacios más próximos al ciudadano (espacialmente definidos) y los más alejados del mismo (aunque no por ello menos determinantes)” (Font y Rufi 2001, 11). Pero este punto de vista deja de lado los múltiples espacios intermedios que el proceso de la globalización determina e influencia.

Para David Harvey, la globalización es un fenómeno con alcances y repercusiones en diversos ámbitos de la vida de las personas y sociedades, pero que, a su vez, contiene espacios de resistencia a la condición de globalidad. Aquella resistencia se evidencia mayormente en los niveles locales, donde aumentan las diferencias en términos de identidad, sobre todo cuando estas se vinculan con espacios territoriales. Visto de un modo general, las diversas culturas e identidades se yuxtaponen, particularmente en espacios como las grandes ciudades contemporáneas; no obstante, las diferencias se acentúan y se marcan de una manera más agresiva, producto de una realidad donde la supervivencia de las pequeñas identidades y realidades estaría en juego (Harvey 1990).

La existencia de múltiples espacios, la “desterritorialización” del territorio, la aceptación de las múltiples diferencias que se visualizan en los espacios territoriales, y la comprensión de estos últimos como consecuencia del contexto de la globalización, darían a entender que la figura del Estado, como actor, tiene cada vez menos relevancia (Held y McGrew 2003). Pero, el Estado está inmerso en aquellos fenómenos (Agnew 1994), con lo que tampoco se puede hablar de una representación nula. Por lo tanto, el Estado se encontraría entre una posición de baja importancia y otra de relevancia considerable, dependiendo desde donde se observen los factores que intervienen para uno u otro lado.

Es por eso que, en las relaciones sociales y en el propio territorio, se requiere la comprensión de los múltiples fenómenos que surgen de dicha vinculación, como las interacciones económicas, sociales, culturales y, por supuesto, territoriales e identitarias. Es así que se hace necesaria una disciplina que incorpore, dentro de su marco de análisis, el reconocimiento de la permeabilidad del territorio y los componentes que van más allá de los factores materiales, a la hora de evaluar los cambios de representación del espacio territorial. Para Alan Ingram y Klaus Dodds, el cambio en la representación del territorio no puede entenderse desde la geopolítica clásica si no se incorporan elementos para comprender los factores subyacentes, o los múltiples espacios intermedios que se dan como consecuencia de la globalización (Ingram y Dodds 2009).

Uno de los puntos claves de la geopolítica es que las diferentes perspectivas basan sus argumentos en la representación del territorio (Agnew 2005). Esta representación puede darse desde un punto de vista material y simbólico, considerando que cada visión establece una determinada ponderación. Por ejemplo, para Klaus Dodds (2005), la geopolítica está fuertemente ligada a la visión teórica realista, principalmente porque los “padres fundadores” de esta disciplina veían al Estado como el único actor en el sistema internacional, al tiempo que este sistema influía en el comportamiento de los Estados, considerándose un entorno hostil. Una forma de contrarrestar aquello era obtener mayor territorio o, en su defecto, controlar espacios territoriales estratégicos, los cuales se encuentran predeterminados en su eventual obtención a través de “leyes geopolíticas” (Cohen 2015, 16; Child 1979, 89; Barton 1997, 62). Los anteriores parámetros son parte de lo que se conoce como geopolítica clásica (Kelly 2006; Dodds 2005).

Peter Taylor y Colin Flint consideran que la concepción geopolítica se basa en la manera de entender a los países, particularmente sus sistemas de producción, en el contexto del sistema-mundo planteado por Wallerstein (Taylor y Flint 2002), y según su localización dentro de la estructura tripartita centro, semi-periferia y periferia. Aunque estos autores plantean como principal elemento de análisis el Estado, también reconocen las estructuras de producción y el uso de tecnología al hacer una clasificación geopolítica de los países (Wallerstein 2011). La organización que realizan Taylor y Flint, tomando en cuenta los postulados

de Wallerstein, se realiza bajo una perspectiva teórica posestructuralista, pero considerando, a la vez, la importancia de la economía política internacional para comprender el contexto económico y su directa vinculación con la representación geográfica de los países en particular (Agnew y Corbridge 1995).

Para Colin Flint (2006), la geopolítica involucra en su visión de representación la estructura tripartita de Wallerstein, pero no debe dejar de lado el rol de la geografía ni el papel de otros actores internacionales, como los movimientos sociales transnacionales. En este punto, Flint incorpora una perspectiva subjetiva basada en la manera en que se interpretan o representan los “otros” Estados, como amigos o enemigos. El autor aboga por una visión holística de la geopolítica, en la cual, si bien el ser humano es un factor decisivo para un cabal entendimiento de los fenómenos que le rodean, no puede desligarse completamente del elemento territorial (Flint 2006).

En la visión de Simon Dalby (1990) y Gearoid O’Tuathail (1996) respecto a la geopolítica se establece un marco más complejo. Ambos autores señalan que la geopolítica no debe entenderse como una forma absoluta de comportamientos o “leyes” que determinan el accionar de los Estados, sino como el producto de la interacción entre determinados tomadores de decisiones y su visión del mundo. Aquella visión del mundo se encuentra influenciada por los intereses de dichos actores, que los tornan intereses del Estado, por medio de un discurso. Ello no necesariamente desconoce el valor de la geopolítica como disciplina, sino que la complementa, estableciendo una nueva forma de concebir sus objetivos. Esta perspectiva se conoce como geopolítica crítica (Dalby 1990; O’Tuathail 1996; O’Tuathail y Agnew 1992) y se define como

un subcampo de la geografía humana, la cual investiga las aseveraciones y supuestos geográficos que se establecen en la política mundial. Para realizar aquello, examina las prácticas sobre las cuales los actores políticos “espacializan” la política internacional, al tiempo que representan “el mundo” caracterizado por lugares particulares (Dodds, Kuus y Sharp 2013, 6).

Otra definición de la geopolítica crítica es la de Alison Mountz (2009, 337): “el campo de la geopolítica crítica examina la producción discursiva

de ‘los otros’ y las formas en que aquella producción del conocimiento se informa en las relaciones internacionales, especialmente los vinculados a los proyectos imperiales y coloniales”. Así también, Heriberto Cairo (2005, 12) establece que la geopolítica crítica es una disciplina auxiliar al Estado, “una práctica discursiva por la cual diversos grupos de tomadores de decisión de gobierno (*intellectuals of statecraft*) ‘espacializan’ la política internacional para representar un ‘mundo’ caracterizado por tipos determinados de lugares, gentes y relatos”.

La geopolítica crítica, como área del conocimiento, establece tres grandes lineamientos sobre los cuales es posible explicar y entender el cambio en la representación de un espacio territorial. En primer lugar, se destaca que la geopolítica crítica es una disciplina, y no una concepción teórica, como algunos autores plantean erróneamente (Contreras 2007). Como disciplina, busca explicar diversos fenómenos y procesos de características internacionales; sin embargo, y siempre de acuerdo con las definiciones dadas, aquello se aleja de la realidad, debido a uno de los objetivos de la misma disciplina: la investigación y aseveraciones de los supuestos geográficos en la política mundial o, en su defecto, cómo se plasma una determinada producción discursiva en el ámbito de las relaciones internacionales.

Junto con lo anterior, la cualidad de disciplina de la geopolítica crítica implica la necesidad de utilizar diferentes perspectivas teóricas, particularmente aquellas que les otorguen un valor explicativo a los factores simbólicos, por sobre los materiales, a la hora de entender la representación del territorio (Müller y Reuber 2008; Houweling y Amineh 2003). Por ejemplo, se evidencia que gran parte del núcleo teórico de la geopolítica crítica deviene de las teorías reflectivistas de las relaciones internacionales, pues se acepta una serie de elementos clave para comprender el origen de los discursos, como el Estado (Kearns 2011; Kelly 2006; Flint 2006; Dodds 2005). Además, la geopolítica crítica reconoce la existencia de algunos actores que los preceptos reflectivistas no consideran, por lo que esta disciplina estaría en un punto intermedio entre una visión constructivista y otra relacionada al posestructuralismo.

En segundo lugar, la totalidad de las definiciones expuestas dan un alto grado de importancia a la consideración o “espacialización” del territorio, de parte de ciertos actores políticos. Esto, para John Agnew (2005), es uno de los núcleos conceptuales de la geopolítica crítica, debido a que

la representación del mundo, o de un determinado espacio geográfico, se realiza, en primer lugar, en el pensamiento de aquellos actores que se encuentran vinculados a la política mundial, quienes, a su vez, generan y plasman ideas en torno a sus eventuales intereses sobre el área geográfica en cuestión. Por lo tanto, la geopolítica crítica no se cierra a una visión Estadocéntrica del territorio, ni niega la importancia del Estado como un actor central en la concepción del territorio.

Y en tercer lugar, se aprecia que la representación del territorio se realiza a través de un discurso que pondera una serie de elementos vinculados al territorio o, en su defecto, que lo construyen (Font y Ruffi 2001). El concepto de discurso, dentro de esta disciplina, guarda una relación directa con las diferentes maneras en que aquella representación se aplica al territorio. Por lo tanto, la representación se une a la disciplina de la geopolítica crítica a través del discurso.

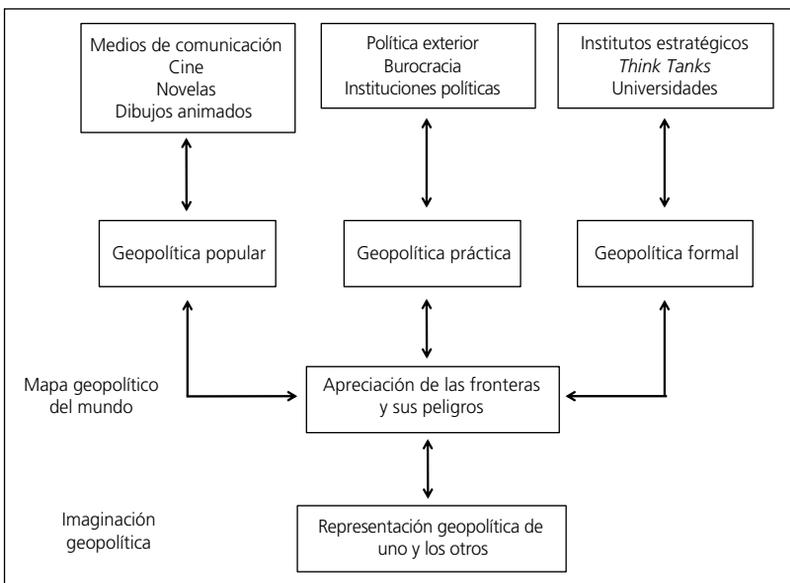
Según Phil Kelly (2006), el objetivo de la geopolítica crítica no solo se centra en el discurso en sí, sino también en los elementos involucrados en la representación de un espacio geográfico, y en el propio origen del discurso. Así se generan diferencias sustanciales a la hora de explicar un cambio en la manera de representar el territorio, debido a la multiplicidad de puntos de vista propuestos. El núcleo central para evitar aquella ambigüedad, como plantea Martin Müller (2008), es el origen del discurso. La importancia del discurso geopolítico aparecería al conocer y explicar la manera en que se originó, los elementos que eventualmente influyeron en su generación y sus aspectos subyacentes, generalmente simbólicos (Routledge 2006).

Para Gearoid O'Tuathail (2000, 174), el discurso en geopolítica crítica no puede ser considerado absoluto, debido a que tanto el contexto como los actores que se involucran en su elaboración son diferentes. El autor propugna una separación de la geopolítica crítica en geopolítica práctica, geopolítica formal y geopolítica popular, tomando como eje central el origen de los discursos, pero no sus eventuales destinatarios (O'Tuathail y Dalby 1998, 4). Esta clasificación se genera exclusivamente según el origen del discurso y la forma de representación de los elementos institucionales involucrados en el mismo. Por ende, se considera la naturaleza de los discursos, con el fin de conocer los factores materiales y simbólicos subyacentes en la propia representación.

Según O'Tuathail y Dalby (1998, 4-5), la geopolítica crítica práctica es aquella que se relaciona con los discursos emitidos por los líderes de Estado y la burocracia a cargo de la política exterior del país; la geopolítica crítica formal se centra en los discursos que se producen en centros de estudios y universidades; y la geopolítica popular se enfoca en los discursos que se emiten a través de los medios de comunicación masivos (figura 1.1).

Dependiendo de la manera en que se establezca la clasificación, la representación del territorio cambiará, o no. Por ende, el origen del discurso, y particularmente la propia representación geopolítica, dependerán de la apreciación de los peligros y amenazas que se evidencien en el contexto internacional, específicamente hacia la figura del Estado como espacio geográfico (O'Tuathail y Dalby 1998). Con ello se deja claro que el territorio, además de ser un factor importante para evaluar los peligros, también influye en la forma en que este se visualiza en los discursos de las instituciones propuestas. Al mismo tiempo, la probabilidad

Figura 1.1. Geopolítica crítica y sus representaciones discursivas



Fuente: O'Tuathail, Gearóid y Dalby (1998, 5).

de una amenaza no necesariamente se representa bajo una perspectiva material, pues esta se manifiesta sobre el discurso, que posee un valor simbólico. Así, si bien la perspectiva de los elementos ligados a posturas teóricas materiales se considera dentro de la evaluación del discurso, no necesariamente representa la base de la concepción de amenaza, la cual también incluye elementos simbólicos.

Otro punto tratado por la geopolítica práctica y formal es el concepto de Estado. Mientras algunos autores señalan al Estado como el foco de sus consideraciones (Cohen 2015; Barton 1997), para otros, como Font y Rufi (2001), y Preciado y Uc (2010), la geopolítica aplicada en el origen de los discursos no necesariamente se reduce a la perspectiva del Estado, sino que también pueden, y deben, considerarse otras representaciones geográficas. Por ello, la propia geopolítica crítica, dentro de la conceptualización que realizan diversos autores, como Cairo y Lois (2014), O'Tuathail y Dalby (1998), cae en una contradicción: por un lado, se reconoce la figura del Estado, pero, por otro, se limita la capacidad de comprensión de los fenómenos y procesos de representación, debido a que el Estado no es considerado como una unidad geográfica homogénea. Por ende, uno de los elementos claves de la geopolítica crítica, considerando el proceso de cambio en la representación territorial, radica en la capacidad de abstracción que se debe tener a la hora de considerar al territorio desde un ámbito no solamente geográfico, sino también social y cultural, ante eventuales peligros y amenazas.

Luego de establecer las diferencias institucionales en el origen de los discursos geopolíticos, aquella forma de expresión contiene, además de las amenazas y peligros que se ponderan para la figura del Estado o de una pequeña localidad, una imagen de representación. Esto, a juicio de O'Tuathail y Dalby (1998), responde a una visión dual, considerando los aspectos que intervienen en dicha representación. En primer lugar, estos autores sitúan al Estado o la localidad frente a un fenómeno de eventual peligro; y en segundo lugar, ponderan el contexto que rodea a los mencionados espacios geográficos. Con ello se realiza una valoración del territorio a un nivel interno y externo. Esta dualidad encuentra una mejor explicación al comprender los denominados códigos geopolíticos.

Cuando se tiene presente la representación territorial y el cambio en la misma, dentro del plano de la geopolítica crítica, el discurso juega un rol fundamental, ya que expresa las diferentes percepciones y puntos de vista sobre un área geográfica determinada. Esta valoración territorial puede ser entendida a través de los códigos geopolíticos (Taylor y Flint 2002; Flint 2006), es decir “la manera en cómo un país se orienta a sí mismo hacia el mundo” (Flint 2006). Los códigos geopolíticos son “un conjunto de supuestos estratégicos que elabora un Gobierno sobre otros Estados para orientar su política exterior” (Taylor y Flint 2002, 99).

Los códigos geopolíticos establecen una doble perspectiva sobre la representación territorial, ya que, por una parte, se tiene la visión desde el Estado hacia el contexto, y por otra, el posicionamiento de otros Estados en el mismo contexto. Así, las orientaciones que se realizan sobre un determinado Estado hacia el mundo “suponen la representación, según su evaluación estratégica y en tanto que amenazas potenciales de lugares que están más allá de las fronteras del Estado” (Taylor y Flint 2002, 99). La segunda perspectiva se relaciona con la evaluación que realizan los Estados de su entorno, la cual se puede hacer, de acuerdo con Taylor y Flint, sobre la base del grado de afectación de sus intereses materiales y simbólicos. Esto supone que la representación recaerá en los lugares donde el país posee intereses y, también, en la propia figura del Estado, debido a determinados parámetros de evaluación.

Para Flint, los parámetros de evaluación de un Estado, así como de sus pares, se derivan de una serie de interrogantes que sirven para elaborar su código geopolítico. Estas serían: 1) quiénes son nuestros aliados actuales y potenciales, 2) quiénes son nuestros enemigos actuales y potenciales, 3) cómo podemos mantener a nuestros aliados y potenciar otras alianzas, 4) cómo podemos contener a nuestros enemigos y las amenazas emergentes, y 5) cómo podemos justificar los anteriores cálculos ante nuestra población y la sociedad internacional (Flint 2007). El mismo autor propone que este ordenamiento no es taxativo, pero invita a considerar que el principal elemento a tomar en cuenta sería el último.

Por lo tanto, no existiría una sola categorización de códigos geopolíticos (Taylor y Flint 2002), sino tres grandes grupos de códigos, que se diferencian entre sí por su alcance dentro del sistema internacional. En primer lugar, un código geopolítico se circunscribe

a un nivel local, establece una evaluación de sus Estados vecinos, y es elaborado por todos los Gobiernos del mundo. En segundo lugar, están los códigos geopolíticos regionales, que son generados por Estados con intereses que van más allá del alcance de los países vecinos, con un límite regional; aquí se aprecia la voluntad y el deseo de países que buscan convertirse en potencias regionales. Y en tercer lugar se encuentran los códigos geopolíticos mundiales, que son esbozados por muy pocos países e incluyen intereses a nivel planetario. En definitiva, todos los países poseen códigos geopolíticos locales, muchos tienen ambiciones regionales expresadas a través de un código geopolítico, y solamente algunos Estados poseen códigos geopolíticos mundiales (Taylor y Flint 2002).

En la definición de códigos geopolíticos dada por Taylor y Flint (Flint 2006; Taylor y Flint 2002), el cambio de representación del territorio no solo se explica por la modificación de la política exterior de un Estado, sino también por la visualización de los contextos, ya sea a nivel mundial, regional o local. El factor geográfico ocupa un lugar central dentro de un eventual cambio en la representación del territorio considerando, por ejemplo, a un país como aliado o enemigo, dentro de una visión geopolítica local o regional. Lo que explicaría dicha representación serían los factores internos y los externos al Estado, y su vinculación con elementos materiales y discursivos.

Para comprender la relación Chile-Perú desde el punto de vista de la geopolítica crítica, y el cambio en la representación del territorio en la misma, se deben considerar los elementos y categorías conceptuales tratados. En esta línea, tomando la perspectiva de la geopolítica formal y práctica, se visualiza una dualidad en lo relativo al discurso territorial, particularmente hacia cómo se comprende la posición de la contraparte. Desde la visión de la geopolítica práctica, el discurso chileno sobre el problema territorial se estableció, en un principio, como un reclamo aislado, debido a que no se encontraba en la agenda de temas planificados con la contraparte (Leyton 2007), lo que se sustentaba, además, por la suscripción del Acta de Ejecución, donde el propio canciller de Perú de la época reconocía que no había conflictos territoriales entre ambos países (Rodríguez Elizondo 2004). Mientras que desde la geopolítica formal, el discurso de la academia chilena señalaba que el problema de la

delimitación marítima no era nuevo, pero respondía principalmente al regreso de una tendencia nacionalista en la conducción política de Perú, luego del período de Fujimori (Artaza 2007).

En Perú, desde una perspectiva geopolítica práctica, se reconoció la existencia de aspectos territoriales pendientes, y se trató de establecer canales políticos, militares y diplomáticos para resolverlos. Por ende, desde la visión oficial, el territorial no se consideraba un asunto inmutable o apto de revisión, siempre desde una perspectiva jurídica (Robles 2006). Esto era respaldado por el proceso político que vivía el país, donde se descubrieron múltiples actos de ilegalidad y corrupción cometidos durante el gobierno de Fujimori (Murakami 2012), y por eso lo pactado por el Estado de aquel período era objeto de revisión. Desde la visión de la geopolítica formal, se evidenció la necesidad de contemplar aquella diferencia de visiones como uno más de los problemas que estaban pendientes, o que incluso se comenzaban a generar, los cuales tenían una profunda raíz social (Flórez 2007). El territorio tenía un valor material, pero también se le asociaba con factores intrínsecos de la significación del discurso.

Este último enfoque discursivo se evidencia en ambas partes, como una forma de argumentar las decisiones que se debían tomar hacia la contraparte. Mientras que por el lado chileno se generaba e institucionalizaba el discurso del “revanchismo peruano” (Milet 2005), por el lado peruano se fomentaba el del “expansionismo chileno” (Parodi 2014). Ambas partes consideraban la posición de la contraparte como el principal argumento — eminentemente discursivo y simbólico— para reforzar sus políticas en la relación bilateral, principalmente en los ámbitos político, militar y social. Esto generó una competencia en la cual el tema territorial cobraba una importancia que iba más allá del objeto en discusión, pues se ampliaba a otras esferas de la relación bilateral (Cavieres 2014).

Es posible entender aquella competencia desde la categoría de los códigos geopolíticos; esto significa establecer un posicionamiento del propio Estado hacia el exterior, hacia los actores que pueden ser considerados aliados o rivales. En el caso de Chile-Perú, el territorio no solamente era valorizado como un factor material y simbólico, y esto condicionaba la manera en que ambos países se veían mutuamente y cómo se proyectaban

hacia un área geográfica particular. Lo material venía dado por el posicionamiento que la eventual nueva frontera marítima daría a los puertos del extremo norte de Chile y el extremo sur de Perú. Esto se evidenció en los términos “país puente” y “país pivote”, esgrimidos en los discursos oficiales de Chile y Perú, respectivamente (Cabrera 2010).

La visión de los elementos discursivos se genera como consecuencia de lo anterior; es decir, producto de la competencia, la categorización de aliado/rival se produce de manera clara. Como bien señala Flórez (2007), el problema es que dicha competencia se traslada a los más diversos planos y segmentos de la sociedad, lo que refuerza la posición de conflicto entre las partes. Por ello, los elementos simbólicos que surgen de aquella representación salen a la luz, condicionando e influenciando la forma en que se genera una buena parte de los intercambios entre ambas sociedades. Dicha asociación entre elementos simbólicos conflictivos, la competencia entre las partes y las relaciones entre las sociedades fueron consideradas dentro del discurso político de ambas partes, lo que dio como resultado la separación de agendas dentro de la relación bilateral: por un lado, los elementos comerciales, y por otro, el problema de la frontera marítima (Cabrera 2011).

Capítulo 2

Discursos y sus manifestaciones: la representación territorial en la comprensión de un conflicto estructural

Este capítulo tiene por objetivo exponer y explicar el proceso de significación y construcción del discurso dentro de la relación bilateral entre Chile y Perú, especialmente en lo que respecta a cómo este influye en la generación y construcción de las representaciones sobre el territorio. Se analizarán algunos discursos y su significación, de acuerdo con los académicos vinculados al estudio de la relación bilateral, para evidenciar las principales diferencias en las concepciones nacionales territoriales de ambos países. A través de una adecuada comprensión del proceso de significación de los discursos es posible identificar los factores que influyen en la forma en que cada país representa su territorio y en su visión de la contraparte. El discurso construye una determinada imagen, al tiempo que refuerza lo preconcebido, que se ha constituido alrededor de los acontecimientos bélicos de la Guerra del Pacífico o del Salitre.

Del análisis de los relatos nacionales, se desprende que la representación del territorio tiene puntos conflictivos, pero esta visión no es absoluta; dentro de un relato conflictivo, también se aprecian perspectivas de cooperación entre ambos países, aunque minimizadas, especialmente en el nivel político. Un ejemplo de lo anterior es la comprensión del problema de la frontera marítima y la delimitación de sus competencias en temas limítrofes que manejaron ambos países. Si bien la conflictividad radicó en las diferencias que expresaron Chile y Perú, especialmente en la primera década del siglo XXI, los instrumentos jurídicos que estuvieron en entredicho reflejaron una iniciativa de integración y cooperación

al más alto nivel. Por lo tanto, se puede considerar que cualquier discrepancia territorial puede ser vista desde una óptica conflictiva, pero aquello abarca solamente un ámbito del problema, que también puede ser visto desde otras perspectivas, como la de cooperación entre dos países.

El discurso territorial conflictivo, es decir, aquel que pone énfasis en los problemas territoriales pendientes y se vincula con el conflicto bélico del 79, ha predominado en la historia de las relaciones bilaterales entre Chile y Perú. Este discurso, además, se manifiesta en diferentes relatos que tanto Chile como Perú consideran propios, y que, al mismo tiempo, son parte de su identidad. En este sentido, la significación del discurso territorial nacional, además de reforzar las diferencias, actúa como generador de perspectivas conflictivas, con un alto contenido emocional. La gran mayoría de discursos territoriales que hacen alusión a la contraparte se relacionan, directa o indirectamente, con los acontecimientos bélicos del pasado, específicamente la Guerra del Pacífico. Esto no solamente refleja un error de percepción sobre la contraparte, debido a que se toman parámetros del pasado para explicar acontecimientos del presente, sino que, a la vez, produce un choque sobre temas o elementos que son parte de la identidad de cada país. El territorio se convierte en un espacio donde, además de establecerse vínculos de pertenencia, se construyen lazos materiales y espirituales con respecto a la historia y la identidad.

El problema en el caso de Chile-Perú no son los discursos territoriales que construyen relatos conflictivos sobre la contraparte, sino que aquello degenera en la conformación de una imagen del otro país que va más allá de un tema coyuntural y se transforma en algo estructural de la relación bilateral. La imagen conflictiva minimiza los espacios de cooperación en términos cuantitativos y cualitativos, al tiempo que establece un comportamiento hacia la contraparte basado en la desconfianza. Esta imagen se construye a través de la historiografía y de la repetición sistemática de relatos, sobre el eje de una permanente percepción de amenaza. Dicha desconfianza, que se da en los niveles políticos y académicos de la relación, posee otra arista, que se vincula con un profundo desconocimiento de la contraparte. Esta ignorancia, además de generar incompreensión respecto a los parámetros y formas de pensamiento del otro, da cuenta de una relación incompleta. Este conocimiento parcial

y sesgado ha imperado en los relatos bilaterales y en la significación de los símbolos. El mismo es una de las principales causas de la falta de reconocimiento en torno a los problemas del pasado y, por ende, de cómo la Guerra del 79 sigue siendo un factor influyente en las relaciones del presente.

El reconocimiento no devendría de establecer disculpas por lo acontecido en el pasado, o generar actos y gestos de reconciliación, sino de ponerse en el lugar de la contraparte, y así comprender sus acciones y reflexiones. Esta lógica se aplica a la relación bilateral desde un punto de vista estructural, con base en la representación del territorio y su manifestación en los discursos. En esta línea, se presentarán lineamientos y explicaciones en torno a dos aspectos relevantes para comprender el grado de afectación de los discursos y su significación en la representación del territorio: la vinculación entre confianza mutua, conocimiento entre las partes y reconocimiento de la significación del territorio; y cómo la relación entre conocimiento y reconocimiento se plantea como la base del problema estructural en la relación entre Chile y Perú.

El territorio como muestra de cooperación y conflicto

De alguna u otra forma, el territorio ha sido determinante en la relación que han mantenido Chile y Perú a lo largo de los años. Su actual vecindad es el resultado de un conflicto bélico (la Guerra del Pacífico o del Salitre) que provocó, entre otras consecuencias, cambios en los límites internacionales de los países involucrados: Bolivia, Chile y Perú, y que se considera el principal acontecimiento histórico de las relaciones entre Chile y Perú (Mc Evoy 2016b; Fermandois 2011b; González y Parodi 2014; Rodríguez Elizondo 2004). Es decir, antes de aquel enfrentamiento, Chile no compartía un límite fronterizo con Perú y, en la actualidad, la frontera común está definida por espacios territoriales que antes pertenecieron a Perú. Se podría deducir que los espacios que fueron objeto de la guerra tienen una carga negativa, pero lo cierto es que, a lo largo de la relación bilateral, no ha sido así. Es más, a lo largo de la historia de ambos países, se evidencia una serie de sucesos que denotan que el territorio en disputa fue, también, espacio de cooperación

y acercamiento (García-Corrochano 2012; Van Klaveren 2012a). Para complementar lo anterior, Sergio González (2011, 43) señala que

las regiones no solo son parte de un determinado Estado nacional, también tienen identidad propia y proyectos de sociedad. Las regiones fronterizas suelen tener identidades más claramente diferenciadas con relación al resto del país, debido principalmente a la influencia de elementos culturales de transfrontera. Desde la región fronteriza es posible tener una perspectiva del mundo que, a veces, no necesariamente coincide con los intereses de los Gobiernos centrales.

En el caso de la relación chileno-peruana, los espacios fronterizos poseen una dinámica propia que, en múltiples ocasiones, no condice con lo planteado por los niveles centrales del Estado, especialmente en las ciudades capitales. Es así que la frontera puede interpretarse como un espacio de conflicto y de cooperación. Sin embargo, la visión conflictiva derivada de la posición de los niveles y poderes centrales domina el espectro de los análisis y las eventuales explicaciones de los fenómenos territoriales bilaterales.

Un ejemplo de lo anterior es la representación de Arica. En términos geográficos, esta ciudad se encuentra en territorio chileno, al extremo norte del país. Fue establecida oficialmente como parte de Chile con la suscripción del Tratado de Lima, en 1929, dando origen a la actual frontera compartida. Como antecedente histórico, antes de la Guerra del Pacífico, Arica estaba bajo la soberanía de Perú, por lo que no tiene la misma significación ni una representación similar para cada uno de los países en cuestión. En el lado chileno, se la conoce como la ciudad de la “eterna primavera”, pero dicha significación es restringida. La connotación que tiene Arica para Chile es muy distinta a la que tiene para Perú. Para este último, Arica no es una simple ciudad, sino una parte de su identidad como país, con un fuerte simbolismo. Mientras que, para el lado chileno, a pesar de ser relevante en la historia, especialmente la de los acontecimientos militares, no pasa de percibirse como una ciudad fronteriza en el norte del país. Por lo tanto, Arica es vista como una ciudad y, además, la significación y representación que cada país le otorga, además de ser diferente, está atravesada por una lógica conflictiva directamente relacionada con la Guerra del 79.

En la mayoría de estudios sobre las relaciones entre Chile y Perú, el territorio se evidencia como sinónimo de “elemento en disputa”, y cualquier fracción del mismo es considerada una parte esencial para el país (Eckhold 2012; García-Corrochano 2012), tomando como base de aquel entendimiento la concepción unitaria y absoluta del Estado. Aquello se basa en la representación del territorio, para Chile y para Perú, a partir de las consecuencias de la Guerra del Pacífico, que posteriormente se reforzaron por los diferentes acontecimientos ocurridos entre ambos países. Pero la observación absoluta de que entre Chile y Perú no hay más elementos que la guerra es sesgada, aunque, en términos efectivos, es lo que más se visualiza. En palabras de Daniel Parodi,¹ hay que tender a “desguerradelpacificar” la relación bilateral, para dar un enfoque diferente a la perspectiva absoluta y negativa del territorio.

No obstante, y pese a que la relación entre ambos países ha tenido un contexto negativo, producto de las disputas territoriales, y que esta visión se ha reforzado en el relato histórico y en los discursos en el ámbito político-estratégico, también se encuentran ejemplos empíricos de que la comprensión del territorio ha sido más cercana a un espacio de cooperación, que a uno vinculado al conflicto. Aquello ejemplifica que el territorio no se puede entender en términos absolutos, incluso desde la concepción soberana del Estado, sino como un elemento flexible y proclive a cambios de interpretación. A lo largo de la historia bilateral de Chile-Perú, hay tres ejemplos que grafican lo anterior: la guerra que ambos países (además de Ecuador y Bolivia) sostuvieron contra España, entre los años 1864 y 1866; la fórmula esgrimida en el Protocolo Complementario del Tratado de Lima de 1929, sobre los territorios de Tacna y Arica; y las declaraciones sobre la Zona Económica Exclusiva de las 200 millas marítimas (en la que también participó Ecuador), de los años 1952 y 1954. La relevancia de estos acontecimientos radica en dos puntos. El primero es de índole descriptiva: a pesar de que la historiografía se enfoca en los acontecimientos conflictivos, existen antecedentes de que hay puntos relevantes de cooperación entre las partes; y el segundo es el hecho de que los acontecimientos descritos poseen un trasfondo de

¹ Entrevista a Daniel Parodi, profesor de la PUCP (Pontificia Universidad Católica del Perú), mayo de 2017.

cooperación, aunque hayan sido interpretados como una manifestación de la conflictividad en la relación bilateral.

Un caso que no se menciona, pero refleja la inercia e influencia del discurso conflictivo sobre el discurso de cooperación en la relación bilateral, específicamente en el plano de la representación territorial, es el proceso de independencia de Perú, cuyo primer gran acto fue la expedición organizada por Bernardo O'Higgins y José de San Martín (Orrego 2014). Para autores como Scarlett O'Phelan (2014) o Mario Artaza (2007) es indudable que aquella gesta fue uno de los primeros momentos en los que Chile y Perú tuvieron un ánimo de cooperación, tomando al territorio como un espacio de libertad. No obstante, la concepción nacional, tanto de Chile como de Perú, se encontraba en pleno proceso de constitución, por lo que hablar de "Chile" o de "Perú" como países plenamente constituidos no solamente resultaba complejo, sino ficticio. Aquello queda demostrado por los incipientes procesos institucionales de independencia en ambos países, y por el nulo reconocimiento internacional de los nacientes Estados al comienzo. Pero dentro de la significación territorial mutua, este suceso es interpretado como una deuda impaga, e inclusive como un antecedente de la Guerra del Pacífico, desde la óptica chilena. Mientras que, desde el lado peruano, se minimiza el rol de O'Higgins, por ser chileno, y se maximiza la actuación de San Martín en la empresa libertadora (Parodi 2014; Villalobos 2002). En este punto es necesario recalcar que, en ese entonces, las nociones identitarias de país aún no existían y, de acuerdo con Antonio Zapata (2011) y José Rodríguez Elizondo (2004), Chile y Perú realmente se conocieron como tales gracias a la Guerra del Pacífico.

Pasando a los casos mencionados, donde la cooperación en temas territoriales superó la concepción conflictiva, es posible observar en la literatura especializada que uno de los principales acontecimientos fue el conflicto en que ambos países se aliaron, en conjunto con Bolivia y Ecuador, contra las ambiciones de reconquista del continente por parte de España, entre los años 1864 y 1866 (González Pizarro 2014). Las eventuales impresiones conflictivas sobre el territorio, como un elemento de competencia y pérdida de poder, se vieron minimizadas por la intervención de un actor externo. Por lo tanto, la perspectiva del territorio como espacio de cooperación fue claramente parte de una realidad que

evidenciaron Chile y Perú en su relación bilateral antes de la Guerra del Pacífico, cuando ambos países no tenían una frontera común. Pero este suceso, que según Daniel Parodi (2014) marcó un hito en la cooperación bilateral, no es considerado como tal, debido a que aquella gesta, dentro de la historiografía decimonónica en ambos países, se aprecia como un antecedente directo de la Guerra del Pacífico, y como un ejemplo de que las diferencias entre ambos países ya se venían construyendo, se desarrollaron y, finalmente, desembocaron en el mencionado conflicto bélico.

Otra muestra de cooperación a lo largo de la historia de la relación bilateral es la suscripción del Protocolo Complementario del Tratado de Lima, en 1929. Lo relevante de este acontecimiento es que con ese instrumento jurídico se puso fin a una controversia por los departamentos-provincias de Tacna y Arica, problema que había durado 50 años, desde el inicio de la Guerra del Pacífico. El Protocolo Complementario señala, de manera explícita:

Los Gobiernos de Chile y de Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales.²

Según especialistas chilenos y peruanos, el artículo mencionado estableció un estatus territorial diferente para aquellos departamentos-provincias (Tacna y Arica) objeto de la controversia entre Chile y Perú (Eckhold 2012; González 2008). Inclusive, estableció un grado de restricción de su soberanía, debido a que los inhabilita, de manera unilateral, para ceder eventualmente una porción de territorio a una tercera potencia. La interpretación más reiterada y conceptualizada de dicho artículo se conoce como “la llave y el candado”, con respecto a Bolivia; es decir, Chile le puso un candado a la reivindicación marítima, y le pasó las llaves a Perú (González 2008).

Lo esgrimido responde a la concepción clásica realista, pues se evidencia la visión soberana del Estado por sobre otros elementos. Pero, dentro

² Protocolo Complementario al Tratado de Lima, 1929, art. 1º.

del espíritu de dicho artículo, se encuentra uno de los principales elementos fácticos que vinculan a Chile y Perú, desde un sentido de cooperación e integración, más allá de la lógica exclusión de una tercera parte (Bolivia) por la demanda o reivindicación de aquellos territorios. El artículo en cuestión respondió a una solicitud realizada expresamente por Chile, como una manera de mantener una frontera común en el largo plazo. Tanto autores chilenos como peruanos sostienen que dicho artículo fue obra del entonces canciller de Chile, Conrado Ríos Gallardo (Rodríguez Elizondo 2014; Bákula 2002),³ quien señaló que las negociaciones tenían como objetivo, por un lado, reconocer los derechos y vinculaciones que unen a Perú con Arica, sin desestimar la soberanía de Chile sobre dicho espacio territorial; y, por otro, resolver un conflicto de varias décadas de duración (Ríos 1959). A juicio de José Rodríguez Elizondo (2014), esto es una muestra significativa de una interpretación del territorio como un espacio de cooperación casi perpetua entre los dos países, tomando como base las motivaciones del canciller chileno para adoptar la fórmula que, a fin de cuentas, estableció las fronteras internacionales. Lo señalado parte de lo que plantea Juan Miguel Bákula (2002, 968):

Los pactos contenían, además, cláusulas con diversos tipos de obligaciones, entre ellas, las referentes a la ejecución material de determinadas obras y el establecimiento de un complejo régimen de servidumbres, cuyo sentido era mantener la comunicación de Tacna con el puerto de Arica y no interrumpir la estrecha relación entre ambas provincias.

El mismo embajador Bákula plantea, como complemento de lo anterior, que el espíritu de aquellos acuerdos internacionales no era solamente dar una solución a un problema que se venía gestando por cerca de 50 años, sino, además, dar pautas para otorgar un nuevo estatus al territorio, con el fin de estimular la cooperación y el progreso en los ámbitos provinciales, regionales y nacionales (Bákula 2002, 972). Sin embargo, el relato conflictivo indica que dicho instrumento estableció una especie de “servidumbre” con respecto al otro país, desde la óptica de Chile y

³ Entrevista a Allan Wagner, exagente de Perú en la CIJ, mayo de 2017.

de Perú. Al mismo tiempo, esto provocó que el conflicto territorial se sostuviera, principalmente por el balance entre las garantías territoriales de un país (Chile), las servidumbres y derechos de otro (Perú), y las reivindicaciones territoriales en términos de soberanía de un tercero (Bolivia) (Rodríguez Elizondo 2009). Incluso, en la actualidad, dicho instrumento jurídico se relaciona más con la generación de un espacio territorial en conflicto, que con la priorización de la cooperación y la integración entre Chile y Perú.

El último ejemplo concreto de representación territorial relacionada a un área de cooperación entre Chile y Perú fue la adopción del concepto de las 200 millas marítimas a fines de la década de 1940, que se plasmó en instrumentos jurídicos internacionales, específicamente los acuerdos de 1952 y 1954. Un elemento clave dentro de esta forma de representar el territorio como un espacio de cooperación, por sobre el conflicto, fue el espíritu mismo de los acuerdos a los que llegaron las partes, sin perjuicio de lo que se evidenció posteriormente con el problema por la frontera marítima. Al igual que Chile, Perú y Ecuador establecieron un mecanismo para proteger sus intereses en los espacios marítimos, adyacentes a su entonces concepción de mar territorial. Así, Chile y Perú promovieron un espacio de cooperación bilateral para protegerse de las flotas pesqueras que operaban abiertamente en la zona del Pacífico Sur (Rodríguez Cuadros 2007). La misma CIJ de La Haya estimó que los mencionados acuerdos tenían una visión fundamental, que no era la expresión de los límites marítimos entre los países, sino la delimitación de espacios con el fin de establecer competencias para la protección de sus recursos marinos.

Por aquellos años, las especificaciones vinculadas al Derecho del Mar no solamente eran amplias, sino que también regían de manera arbitraria para los países; es decir, solo los países con una adecuada capacidad militar en el ámbito marítimo podían hacer valer sus derechos y hacer cumplir sus normas. Y, por otra parte, había Estados que no consideraban la existencia de un Derecho del Mar. Por lo tanto, para Chile y Perú, la suscripción de acuerdos internacionales donde se definiera una Zona Económica Exclusiva de 200 millas marítimas, contadas desde la línea de marea más baja, no delimitaba un espacio de competencia entre las partes, sino todo lo contrario: una forma en que los países afectados

por las operaciones de empresas pesqueras transnacionales establecían mecanismos comunes para proteger sus propios intereses (Sifuentes y Riepl 2014).

Desde fines de la década de los noventa hasta el final de la primera década del siglo XXI, se observa que la interpretación de los espacios territoriales osciló entre la cooperación y el conflicto. A fines de la década de los noventa, producto de la interpretación de los discursos dados por los cancilleres Juan Gabriel Valdés y Fernando de Trazegnies Granda, con motivo de la suscripción del Acta de Ejecución del Tratado de Lima de 1929, el espacio territorial fronterizo entre ambos países se concebía como un área de integración. Lo anterior, sumado a una serie de gestos políticos al más alto nivel, como las visitas recíprocas de los presidentes, daban pie para que se establecieran bases de cooperación, en las que los problemas territoriales –o, en su defecto, la representación del territorio con una significación conflictiva desde ambos lados– quedaban en el pasado.

La misma firma del Acta de Ejecución estuvo precedida por las conversaciones y negociaciones que llevaron a la suscripción de las denominadas Convenciones de Lima, las cuales comenzaron a mediados de la década del ochenta, pero no contaron con la aprobación por parte de Perú. Al respecto, conviene señalar que las Convenciones tenían como principal objetivo resolver los temas pendientes que se derivaron del Tratado de Lima de 1929; es decir, la consecuencia directa del fin de la Guerra del Pacífico. Las negociaciones en torno a las Convenciones de Lima son, a su vez, un ejemplo de la importancia de los elementos conflictivos que devienen de una historia común, particularmente de la Guerra del 79, y las posteriores desconfianzas de parte y parte.

Durante la década de los ochenta, con gobiernos democráticos instalados en Perú (Fernando Belaunde y Alan García), los que dificultaron el inicio de las negociaciones fueron el Gobierno del general Augusto Pinochet y, específicamente, la Junta de Gobierno Militar; incluso, se llegó a un punto muerto sobre los temas que se proponían para zanjar el conflicto (Rodríguez Elizondo 2004). El contralmirante Jorge Brousset coincide con el anterior criterio.⁴

⁴ Entrevista a Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, junio de 2017.

En la década de los noventa, durante un breve interludio democrático, antes del autogolpe de Estado perpetrado por Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, los gobiernos democráticos gestionaron una fórmula para cumplir lo especificado en el Tratado de Lima de 1929, a través de las Convenciones. Pero, las Convenciones no fueron aprobadas por el Congreso de Perú, e incluso fueron retiradas por el presidente Fujimori, como consecuencia de la política interna y externa del país de aquellos años. Otros hechos dificultaron la suscripción de las Convenciones, en el ámbito político interno: la fuerte influencia de grupos armados como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); y, en el plano internacional: el conflicto armado con Ecuador, localizado en la zona del Cenepa (Bákula 2002; Rodríguez Elizondo 2004; Milet 1997; Velit 1998). Así, hubo consideraciones sobre el beneficio real que la suscripción de dicho acuerdo traería para Perú; es decir, al interior de Torre Tagle, se planteaba que las Convenciones podrían servir a los intereses de Perú si se renegociaban. Esto aun puede comprenderse como una suerte de negativa, desde el punto de vista institucional peruano, ya que las Convenciones otorgaban más beneficios a Chile que a Perú (De Zela 1996). Finalmente, se llegó a la negociación de un nuevo acuerdo entre las partes, que derivó en la mencionada Acta de Ejecución.

Este ejemplo de las dificultades que surgen para negociar sobre un tema territorial, y sobre la representación del mismo, no es aislado dentro de la relación bilateral. Aquello es lo que se presenta mayormente entre las partes, particularmente desde el relato histórico, aun cuando los procesos tuvieran un trasfondo de cooperación como base para el diálogo. Sobre la expedición que organizaron Bernardo O'Higgins y José de San Martín para "liberar" Perú, el papel del primero en la historia peruana se circunscribe casi de manera exclusiva al de un organizador, mientras que el peso político y simbólico se le adjudica a San Martín. En el caso de la gesta que ambos países llevaron a cabo contra España, de acuerdo con Daniel Parodi (2010), tanto para los historiadores chilenos como para los peruanos, más allá de destacar la unión, se visibilizó las diferencias que, según los relatos, ya comenzaban a darse entre ambos países. Entre estas diferencias está la rivalidad por la hegemonía del comercio del Pacífico Sur, a través de los puertos

principales de cada uno de los involucrados (Valparaíso para Chile, y el Callao para Perú).⁵

Otro caso es el relativo a la interpretación de determinados espacios territoriales, sobre la base de instrumentos legales internacionales, como el Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929. Su artículo 1º se analiza exclusivamente desde el punto de vista de los intereses de cada país. Para Chile, dicho instrumento jurídico limita su decisión, desde la concepción soberana del territorio, sobre aquellas zonas que son señaladas en el artículo en cuestión (las que no pueden ser cedidas a una tercera potencia sin el acuerdo de la contraparte); mientras que, en el caso peruano, dicho artículo se percibe como un claro reconocimiento de los intereses del país sobre determinados espacios territoriales, como el puerto de Arica. Finalmente, los diferentes tratados internacionales suscritos entre las partes en la década de 1950 para proteger sus recursos naturales oceánicos de intereses privados transnacionales fueron la base de la problemática territorial que se zanjó con el fallo de la CIJ en el año 2013.

La explicación al anterior fenómeno se basa en el hecho de que, pese a haber procesos y acontecimientos con una base cooperativa, el discurso conflictivo tuvo un mayor peso al momento de reflejar y construir una representación sobre la contraparte, lo que finalmente modificó la naturaleza originaria del fenómeno en cuestión. Esto se maximizó por la institucionalización de un discurso donde primaba la conflictividad por sobre los lazos y vínculos de cercanía y cooperación. La visión conflictiva sobre el territorio se reforzaba en los diferentes relatos y significaciones simbólicas que las partes utilizaban para recordar aquel pasado conflictivo, y para recordar los lazos e intereses que chocan en la relación bilateral. Con ello, la representación del territorio quedó directamente ligada a cómo este se interpretaba, especialmente a nivel social, y a cómo esta representación se vio reforzada por los discursos que utilizaba cada parte. Esto generó una concepción conflictiva del territorio, por sobre la cooperativa, y dio lugar a una dinámica conflictiva estructural, que se venía reproduciendo a lo largo de la historia bilateral.

⁵ Entrevista a Daniel Parodi, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

Discursos y relatos históricos contrapuestos

Chile y Perú se reconocieron como tales, principalmente, como consecuencia del conflicto bélico ocurrido entre ambos países, en la segunda mitad del siglo XIX. Incluso, algunos autores consideran que la Guerra del 79 ha sido el acontecimiento bélico más relevante a lo largo de sus historias como países institucionalmente consolidados e internacionalmente reconocidos. Prueba de ello es que la totalidad de los problemas territoriales que ambos países han sostenido en los siglos XX y XXI ha sido producto de aristas pendientes derivadas de dicho episodio. Cualquier aspecto que se vincule con el territorio tiene una fuerte carga de lo sucedido en el pasado; es decir, si se genera una diferencia de índole territorial entre ambos países, los elementos conflictivos del pasado intervienen para ambos lados (Bákula 2002; Milet 2005; Artaza 2007; Parodi 2014; García-Corrochano 2012; Belaunde 2015). A raíz del desenlace del conflicto bélico señalado, ambos países comparten una visión conflictiva de la representación territorial, pero esta difiere para cada caso de la relación bilateral.

Por el impacto de la Guerra del Pacífico en los ámbitos políticos, históricos y sociales de la relación bilateral, los acontecimientos previos al conflicto también son analizados bajo el prisma de las consecuencias que tuvo para ambas partes. Así, en la literatura de los autores que han trabajado la relación Chile-Perú, es recurrente encontrar que la competencia entre ambos países ha sido un proceso que deviene de cuando ni Chile ni Perú existían como Estados naciones. Por ejemplo, se suele comparar la evolución y el grado de desarrollo que tuvo en su momento el Imperio inca con el que tuvo el pueblo mapuche, para decir que incas y mapuches fueron la imagen y representación de Perú y Chile en el pasado, respectivamente. Se evidencia una situación similar en el desarrollo económico y social del Virreinato de Perú, por sobre la Capitanía General de Chile, durante la época de la Colonia española en América Latina. Se destaca la dependencia que tenía la última con respecto de la primera, para demostrar la superioridad de un territorio por sobre otro, al mismo tiempo que se realzan las diferencias y los espacios de competencia, por sobre los múltiples aspectos que tuvieron en común, como las ramificaciones familiares y los contactos sociales (Cavieres 2008; Milet 2005).

Evaluar y analizar los acontecimientos del pasado bajo la influencia de un acontecimiento conflictivo particular de la historia bilateral es un ejemplo de la dinámica conflictiva estructural que subyace en la relación entre Chile y Perú. Es necesario considerar dos líneas para comprender de mejor forma la carga conflictiva en esta relación. En primer lugar, cómo la historia se vuelve un instrumento de construcción de la imagen y percepción de la contraparte; y, en segundo lugar, cómo los discursos y su representación no solamente ayudan a reforzar aquella composición conflictiva de la relación, sino que también generan una visión que maximiza los eventos conflictivos y minimiza los relativos a la cooperación, especialmente ante un problema territorial.

La historia, entendida como un relato que describe eventos, identifica procesos, crea espacios de unión o divergencia, y moldea pensamientos, resulta clave al momento de buscar los orígenes de la interpretación del territorio entre las partes involucradas. Diversos autores y personalidades que son parte de los procesos de toma de decisiones en las políticas exteriores de ambos países señalan abiertamente que la historia bilateral, especialmente aquella que se produjo como consecuencia de la Guerra del 79, sigue ejerciendo una fuerte influencia en la forma de percibir al otro país, aun en el siglo XXI (Parodi 2014; Zapata 2011). Esto se evidencia, por ejemplo, en que cualquier acontecimiento conflictivo, sin importar su origen o naturaleza, trae relatos o visiones propios del conflicto bélico mencionado, en un plazo inmediato o corto. Es posible encontrar muestras de este fenómeno en espacios tan diversos como un partido de fútbol, una disputa sobre la denominación de origen de una bebida alcohólica (pisco) o un problema limítrofe.

La historia puede considerarse uno de los canales más influyentes a la hora de encontrar y justificar aspectos que generan conflictos, tomando inclusive el origen territorial de los autores. Un claro ejemplo de lo señalado es Jorge Basadre, el principal historiador peruano del siglo XX, que vivió sus primeros años en Tacna, bajo la ocupación de tropas chilenas (Basadre 2009). Este acontecimiento determinó, en gran parte, su visión respecto a Chile, la misma que se reproduce a través de sus obras, y afecta la percepción generalizada sobre dicho país. Y lo mismo sucede desde el lado chileno, con relatos como el de Sergio Villalobos, Premio Nacional de Historia en Chile, cuyos libros han sido una parte

sustancial de la enseñanza de la historia nacional en las escuelas y colegios, especialmente durante el Gobierno Militar. En sus textos, se utiliza el discurso de que la “bravura” del soldado chileno –el cual proviene de un territorio con condiciones sociales y geográficas hostiles– se impuso sobre el soldado peruano en la Guerra del 79. El mismo autor realiza el ejercicio de interpretar cómo los diferentes acontecimientos en que ambos países han participado son motivo de separación más que de unión (Villalobos 2002).

Esta historia, donde resaltan los acontecimientos por la disputa de espacios territoriales, ha llevado a conformar imágenes y relatos sobre la contraparte, ya sea desde Chile o desde Perú, y la concepción del ganador/perdedor de la Guerra del Pacífico ha dado lugar a otros imaginarios entre las partes. Esto se demuestra en lo que plantea Paz Milet (2005) sobre las visiones que se han creado y masificado, especialmente a través de los medios de comunicación, en torno a las consecuencias de aquella guerra, sobre todo las imágenes de un país invasor versus un país invadido, y las del país expansionista en contraposición al país revanchista.

El discurso del país invasor/invadido tiene especial relevancia en el plano territorial. La invasión trajo consigo una imagen perjudicial del invasor y produjo una captura de territorios en su beneficio. Aquello puede considerarse incluso lógico dentro de un conflicto territorial que se gestiona por medios bélicos y en un período como el siglo XIX (Arriaga 2013), pero se debe tener en cuenta algunos elementos que derivan, asimismo, en la imagen del país expansionista/revanchista. La invasión chilena tuvo como consecuencia la ocupación de ciertos territorios, pero también se produjo la ocupación, por parte de tropas chilenas, de la capital peruana, Lima. Este acontecimiento, único en Sudamérica, tuvo efectos en la población. Ningún país en un conflicto bélico ha realizado la ocupación de la ciudad capital del adversario (Mc Evoy 2016a), y, en el caso de Chile-Perú, las secuelas de este acto son visibles en el centro del país invadido.

Como se señaló, dentro de la relación bilateral Chile-Perú, es muy frecuente que los hechos del presente se visualicen bajo la influencia de la Guerra del Pacífico. Al considerar los sucesos de dicho episodio, la pérdida territorial es atribuida al expansionismo chileno, tomando en cuenta la posterior incorporación y control de aquellos territorios ricos

en recursos naturales, que en su momento pertenecieron tanto a Bolivia como a Perú. Por lo tanto, cualquier elemento, proceso o actor que tenga una relación directa con Chile, y que, a su vez, se vincule con algo peruano, especialmente cuando hay una suerte de control, dominio o presencia de lo chileno sobre lo peruano, es visualizado como sinónimo del expansionismo chileno, haciendo una reminiscencia directa de los motivos e intereses de Chile al momento de llevar a cabo la Guerra del 79 (Flórez 2007; Rodríguez Elizondo 2004). Muestras de lo anterior son las inversiones chilenas en rubros de servicios en Perú (empresas como Saga Falabella, Ripley), o, en su momento, la fuerte presencia de la empresa LAN en el tráfico aéreo nacional de Perú, en desmedro de la empresa de capitales peruanos Aerocontinente.

Desde Chile se manifiesta una visión contraria. Las justificaciones de la invasión chilena a Perú van desde problemas económicos, la gestión de la guerra misma (Perú realizó el principal esfuerzo de guerra, pese a que esta había sido declarada a Bolivia en un principio), hasta la visión hegemónica del país en la zona del Pacífico Sur (Brousset 2003). El relato histórico chileno no ve negativamente la invasión, sino que la aprecia como un acontecimiento civilizatorio de aquellos territorios. El orden institucional chileno es frecuentemente contrastado con el estado de desorganización de Perú por aquellos años, por lo que la invasión buscaba imponer el modelo de Chile en Perú. Al respecto, Carmen Mc Evoy (2016b, 27) señala que

la carga polisémica (de la Guerra del Pacífico) permite explorar las diversas variaciones que surgen en torno al gran tema del Chile decimonónico. Mientras que, para el Estado, que se debatía entre viejos y nuevos paradigmas, una guerra civilizadora requería de una maquinaria capaz de cumplir sus designios en una frontera llena de oportunidades, para las provincias en armas, la guerra cívica significó su reposicionamiento simbólico dentro de una gesta que tuvo mucho de refundación republicana.

La imagen de Perú como un país revanchista, desde el punto de vista chileno, deviene de los discursos que se utilizan en ese país, justificándose además por la gran cantidad de problemas territoriales que se han dado desde el fin de la Guerra del Pacífico. Desde la óptica chilena, estos

temas se encontraban resueltos o, en su defecto, se apreciaba una baja posibilidad de aumento de la conflictividad entre las partes, debido al tratamiento jurídico que se dio a los mismos. A lo anterior se añade, dentro del discurso peruano, especialmente a nivel político-estratégico, que determinadas provincias perdidas en la Guerra del 79 poseían el apelativo de “cautivas”. De esta manera, el hecho de que Perú tuviese intereses en un territorio que fue suyo, pero que desde 1929 es parte de la soberanía chilena, como es el caso de Arica, y Tarapacá en menor medida, es un refuerzo de aquella visión revanchista que tendría Perú, sobre territorios e intereses chilenos (Salgado e Izurieta 1992; Leyton 2007).

El problema de la frontera marítima es una prueba de aquella contraposición de discursos y relatos. Para algunos autores de nacionalidad chilena, fue un ejemplo del “revanchismo” peruano, debido a que la diferencia de puntos de vista fue generada de manera artificial, con el fin de tener un espacio de proyección territorial, especialmente en la zona de Arica. Mientras que, por el lado peruano, el discurso siempre estuvo vinculado a la “recuperación” de territorios que estaban, de manera ilegal y/o injusta, en manos de Chile. Por eso, es posible encontrar autores que plantean que el territorio adjudicado gracias al fallo de La Haya fue “ganado” a Chile, y otros señalan que aquellos espacios territoriales no fueron ganados, sino “recuperados”. Este esquema de pensamiento se evidencia, sobre todo, en los miembros de las Fuerzas Armadas de ambos países.⁶ Pero, al ser este un problema de índole territorial, también posee una arista geopolítica relevante.

La interpretación de la totalidad de los acontecimientos territoriales donde hay diferencias entre las partes, como también de los sucesos en que se observan discrepancias que involucran un discurso originado en los hechos sucedidos en la segunda mitad del siglo XIX, ha dado paso a que determinados autores hablen de un “trauma” con respecto a la relación con Chile (Leyton 2007; Flórez 2007). Este “trauma” provendría de una competencia constante entre las partes, en la que particularmente una de ellas (Perú) visualiza la pérdida de la Guerra del Pacífico en la

⁶ Entrevistas a Miguel Ángel Vergara, excomandante en jefe de la Armada de Chile, octubre de 2016; José Miguel Piuze, general de División (r) del Ejército de Chile, agosto de 2016; Jorge Montoya, exjefe del Comando Conjunto de la Fuerza Armada del Perú, mayo de 2017; y Jorge Brousset, junio de 2017.

mayoría de actos que se relacionan con Chile. En aquel orden de cosas, el “trauma” sería un reflejo de que cualquier actividad o proceso donde compitan los elementos o actores relacionados con Chile y Perú se traslada a un imaginario donde se visualiza una rivalidad derivada de la Guerra del 79, lo que, a su vez, da como resultado que la Guerra del Pacífico permee diversos ámbitos y sectores de la relación bilateral (Leyton 2007). Siendo así, cualquier problema de características territoriales, o que, en su defecto, provenga directamente de una consecuencia de la Guerra del 79, aumenta las implicancias del “trauma” en la relación con Chile desde Perú.

Pero hablar de un “trauma” en la relación con Chile implica una concepción absolutista de la relación bilateral, especialmente desde el punto de vista de Perú, lo que no resulta acertado. Es cierto que las consideraciones de Chile sobre la historia peruana no solo son palpables en el presente, sino que se encuentran cargadas de un estigma conflictivo. Incluso, algunos autores señalan que la Guerra del Pacífico fue uno de los grandes “cataclismos” de la historia peruana (Rodríguez Elizondo 2004; Bákula 2002). En esta línea, es posible vincular aquella concepción del “trauma” con los diferentes acontecimientos de cooperación que se han dado en la relación, los mismos que se han tergiversado para aumentar la percepción de conflictividad entre Chile y Perú a lo largo de la historia. Pero considerar la existencia de un “trauma” no se condice con los diferentes espacios de vinculación que hay entre ambos países. Que se diera un evento “traumático” en la relación bilateral debería influir en la totalidad de la misma, mas no es así. Ello se refleja en los vínculos de empresarios chilenos con sus pares peruanos, seguidos de las relaciones que se generan en foros económicos y comerciales internacionales, donde ambos países coinciden en temáticas que no se relacionan con ningún “trauma”. A pesar de lo dicho, tanto el proceso como las consecuencias de la Guerra del 79 están presentes de manera reiterativa en diferentes espacios de la relación entre Chile y Perú.⁷

Los discursos y relatos históricos conflictivos con características territoriales, reforzados institucional y socialmente, se pueden considerar una parte estructural de la relación bilateral. Inclusive, para algunos autores,

⁷ Entrevista a José Miguel Flórez, exacadémico del Instituto de Defensa Legal, junio de 2017.

aquellos son el origen de las disputas y problemas permanentes dentro de las sociedades, específicamente en determinados grupos y estamentos, debido a la repetición constante de los mismos, lo que da lugar a un determinado imaginario hacia la contraparte que, en este caso, posee un fuerte componente negativo (Flórez 2007; Milet 2005). Sin embargo, cabe destacar que los relatos se interpretan de diferentes maneras, de acuerdo con el discurso y contexto en los cuales se encuentren inmersos. Un ejemplo concreto de lo anterior es la representación de Arica en los países en cuestión, desde el relato histórico. En Chile, Arica representa la victoria sobre aquella plaza fuerte peruana. No por nada, dentro de las efemérides del Ejército de Chile, el día de la batalla por el Morro de Arica es el día del arma de infantería, el 7 de junio. Mientras que, dentro del relato histórico de Perú, Arica significa la resistencia de los coroneles Francisco Bolognesi y Alfonso Ugarte, como muestras de hidalgúía frente a las condiciones adversas. Como dato adicional, se puede señalar que el mismo 7 de junio Perú realiza el juramento a la bandera.

Los relatos históricos y representaciones que resaltan la importancia del conflicto entre ambos países son evidentes en el ámbito de las Fuerzas Armadas. En el Ejército de Chile se encuentran nombres de unidades que rememoran ese pasado conflictivo; por ejemplo, el principal regimiento de artillería tiene como nombre Tacna, y la cuarta Brigada Acorazada se denomina Chorrillos. Por el lado de Perú, la Marina de Guerra cuenta con submarinos llamados Arica y Antofagasta, alusiones directas a la Guerra del 79. Esto demuestra que el territorio que estuvo en disputa en el pasado sigue presente en un relato conflictivo, que, a su vez, refuerza el relato histórico en torno al expansionismo y el revanchismo de ambos países.

Como se señaló, las Fuerzas Armadas reproducen en gran medida este tipo de relatos y representaciones, haciéndolos, al mismo tiempo, parte de sus doctrinas. La reproducción del suceso conflictivo es vista como una parte sustancial del *ethos* de estas instituciones. Por ejemplo, los lemas de los Ejércitos de Chile y Perú tienen un remanente de la Guerra del Pacífico. La consigna del Ejército de Chile, “Siempre vencedor, jamás vencido”, recuerda las campañas del conflicto bélico del siglo XIX; mientras que el eslogan del Ejército de Perú, “Hasta quemar el último cartucho”, representa la resistencia peruana, bajo la figura de

Bolognesi, antes de la batalla por el Morro de Arica. Lo mismo sucede con los principales héroes nacionales: mientras que para la Armada de Chile lo es Arturo Prat, para la Marina de Guerra del Perú lo es Miguel Grau, ambos marinos enfrentados en la Guerra del 79 –aunque también fueran compañeros en el conflicto contra España en la década de 1860–.

Los relatos históricos y sus representaciones son más visibles en el plano de las Fuerzas Armadas, pero estos no se excluyen de otras áreas y niveles de la sociedad, especialmente cuando se tocan aspectos territoriales conflictivos del pasado, o se rememoran espacios conseguidos versus espacios perdidos. Así, para el caso de Chile, el monitor Huáscar, barco que fue comandado por Miguel Grau en la Guerra del 79, es un museo flotante que conmemora el conflicto, especialmente desde la óptica de las hazañas chilenas. Mientras que, del lado peruano, en el principal hemicycleo del Congreso se encuentra la “silla de Grau”, para recordar que Miguel Grau estuvo allí antes de ir a defender a su país en la Guerra del Salitre; y cada vez que se abre la sesión anual del Congreso, el presidente del poder legislativo pasa lista al almirante fallecido.⁸

Los relatos y representaciones señalados no solamente refuerzan el grado conflictivo del discurso que se da entre los países, sino que, además, establecen una dinámica permanente sobre la guerra de la segunda mitad del siglo XIX, lo que influye en los sucesos y percepciones del siglo XXI. Como consecuencia, las acciones y elementos relativos a la cooperación y el acercamiento que se generan en la relación bilateral son frecuentemente minimizados, en comparación con los acontecimientos conflictivos que se dan, a pesar de que estos últimos sean menos frecuentes que los primeros. Juan Miguel Bákula (2002, 973) señala que,

como se sabe, entre las consecuencias de la guerra estuvo el impacto en el sentimiento nacional que, en ambos países, llevó a construir visiones históricas adecuadas a las necesidades políticas del conflicto. Por ello, se han minimizado muchos de los aspectos positivos de las relaciones entre ambas repúblicas –o adoptado una actitud extensiva en los casos opuestos– con lo cual se nubló la objetividad indispensable para seguir construyendo.

⁸ Entrevista a Carlos Tubino, vicepresidente de la Comisión de Defensa y miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, mayo de 2017.

Aquella minimización de los aspectos en torno a la cooperación y la maximización de los elementos conflictivos, especialmente cuando el objeto de investigación es el territorio, han sido una constante dentro de la relación bilateral, especialmente después de la Guerra del 79. Los diferentes procesos de negociación, cuando ambos países han mantenido una diferencia de posiciones, han ayudado a cohesionar el “sentimiento nacional” en ambas partes, al considerar que los intereses del país se encuentran en peligro (Ortiz, Rodríguez y Llanos 2013; Zapata 2011). Estos procesos, a la vez, han direccionado a la sociedad, mediante un discurso sentimentalista y emotivo, hacia el recuerdo de un pasado conflictivo, rememorando especialmente los sucesos de la Guerra del 79. En otras palabras, la maximización de lo conflictivo permitiría que se mantengan determinados valores e imágenes que son parte de las identidades nacionales, así como la permanencia de un relato que es contrapuesto y que, en determinados espacios, es considerado sinónimo de los valores esenciales de lo nacional.

En la historia de la relación Chile-Perú en general, y entre los años 1999-2008 en particular, se evidencia la influencia de los relatos históricos en torno a las representaciones, tanto en la forma de construir e identificar a la contraparte como para determinar la significación del territorio en cada país. Sin embargo, la complejidad de la relación bilateral no solo radica en la manera en que ambos países se han constituido en imágenes y discursos contrapuestos, sino también en cómo se han gestionado los procesos conflictivos y sus eventuales soluciones. En efecto, entre 1999 y 2008, en un inicio, los discursos y las representaciones alentaban a establecer una agenda de cooperación y de acercamiento a los temas comunes, lo que se concretó en la edificación de un Cristo en la parte alta del Morro de Arica. Sin embargo, a los pocos meses de haberse gestionado la construcción del Cristo, se comenzó a establecer un trayecto donde los elementos conflictivos retomaron la agenda, como sucedió con el problema por la frontera marítima.

Uno de los puntos que más se destacan en esta relación es el escaso conocimiento sobre la contraparte, especialmente cuando se toma en cuenta la historia común, incluso en términos de conflictividad. En términos generales, se evidencia un proceso donde se repite un relato de cualidades conflictivas, que imposibilita una comprensión integral

y sistémica de los múltiples aspectos que hay detrás de los nombres propios, en este caso, Chile y Perú. Esto hace necesario un reconocimiento entre los diferentes actores de la relación bilateral, para solventar una parte sostenible del conocimiento sesgado o desconocimiento de la contraparte, particularmente cuando se está en presencia de un problema de cualidades territoriales.

La falta de confianza, conocimiento y reconocimiento: un problema estructural

La historia de Chile y Perú del siglo XIX es un elemento determinante en su relación en el siglo XXI. Para algunos autores que se han dedicado a escribir sobre esta relación bilateral (Leyton 2005; Parodi 2014), la vinculación Chile-Perú tiene características que la asemejan a la relación Alemania-Francia antes de los procesos de integración que llevaron a lo que hoy se conoce como la Unión Europea. Lo interesante del caso señalado es que entre Alemania y Francia se dieron bastantes conflictos bélicos, en los que además tuvieron injerencia otros países; mientras que, en el caso de Chile y Perú, técnicamente solo ha habido un conflicto bélico.⁹ Por lo tanto, comparar la realidad que vivieron en su momento Alemania y Francia con lo acontecido entre Chile y Perú es recaer en el error de visualizar los acontecimientos del pasado con los ojos del presente; además, es desconocer las complejidades y aspectos únicos que fueron, y son, parte de la relación bilateral entre chilenos y peruanos.

Sin embargo, el centro de la comparación de las relaciones bilaterales señaladas no es congruente; sí lo es la forma en que alemanes y franceses superaron las imágenes y relatos conflictivos que había entre ellos. Resulta interesante cómo dos países que tuvieron un sinnúmero de desencuentros y disputas pudieron generar atmósferas de cooperación al más alto nivel, para cambiar la percepción de la contraparte, lo que a su vez llevó a una modificación en el discurso conflictivo en

⁹ Al momento de la denominada Guerra entre la Confederación Perú-Boliviana y Chile (1836-1839), los elementos propios del nacionalismo, de ambas partes, no existían como tales. Incluso, esta conflagración bélica puede ser considerada parte de una guerra civil, donde participaron elementos internacionales de Argentina y Chile, por mencionar algunos (Cid 2011).

términos estructurales. En el caso germano-francés, el territorio incluso comenzó a configurarse como un factor relevante en la construcción de la confianza mutua (Parodi 2014; Leyton 2005).

La confianza en el plano territorial puede considerarse la etapa final en la comprensión cooperativa entre países, en especial cuando estos comparten un pasado conflictivo que influye fuertemente para que dicho proceso no se genere, o ni siquiera se considere factible. Pese a tener un espacio territorial que fuera objeto de disputas bélicas, este puede ser parte de un proceso de transformación en la percepción, del área en cuestión y de la relación con otro país, desde un punto de vista integral. Pero para lograr la confianza en una relación bilateral donde históricamente ha primado la desconfianza, basada a su vez en discursos y relatos conflictivos que se reproducen y potencian de manera estructural, o sea, en diferentes niveles y espacios sociales, se requiere una visión crítica de la historia o, en su defecto, de los relatos señalados, y se necesitan procesos de incorporación de una visión más amplia sobre la contraparte.

Sobre el momento en que Salvador Allende falleció y Augusto Pinochet asumió el poder en Chile, Antonio Zapata (2017, 121) señala:

no todo fue cambio y se registra, igualmente, la presencia de factores de larga duración que trascienden los gobiernos específicos. Aquí se encuentra la presencia de posturas tradicionales, básicamente conflictivas y fundadas en las agrias disputas que siguieron a la derrota peruana en la Guerra del Pacífico (1879-1884). Así, ambas partes han desarrollado, a través de la historia, una intensa rivalidad y bastante animosidad como rasgo constante de las relaciones bilaterales. No son naciones amigas ni predomina la confianza. Ese ánimo dispuesto a la confrontación aparece con regularidad, aunque atemperado o agravado por coyunturas específicas.

Tomando en cuenta lo señalado con respecto a los factores de larga duración que van más allá de los gobiernos específicos, es posible considerar las diferentes representaciones geopolíticas que se han manifestado a lo largo de la historia en los dos países en cuestión. Dichas representaciones, para el caso chileno, se remontan a comienzos del siglo XIX, con la perspectiva que tenía el por entonces ministro Diego Portales en lo relativo a la necesaria dominación de Chile del Pacífico Sur, y la

cautela que había que mantener sobre los países que podían interferir en dicho objetivo, específicamente Perú. Estas ideas se reforzaron bajo el mandato de Augusto Pinochet y la Junta Militar de Gobierno (1973-1990), especialmente en términos de expansión y mantención de los intereses del país, creando incluso una visión oceanopolítica (Brousset 2003; Child 1979). Mientras que, para el caso peruano, si bien no se visualiza una clara representación durante la época en que Chile comenzó a construir su visión geopolítica, sí posee intereses que se relacionan con su posicionamiento en la cuenca del río Amazonas, y la mantención de una presencia estable en el océano Pacífico. No obstante, la representación chilena, que se puede traducir en términos hegemónicos de dominación, choca directamente con la representación peruana, lo que se traduce, en este último país, en una desconfianza latente y estructural respecto a las intenciones de su vecino, reforzando al mismo tiempo los mencionados discursos de expansionismo y revanchismo.

Los relatos señalados en su momento, que son parte sustancial de la construcción de la desconfianza mutua, se evidencian especialmente en aquellos segmentos que se asocian a la seguridad y la Defensa de ambos países, específicamente a las Fuerzas Armadas, producto de los diferentes discursos sobre los acontecimientos bélicos que configuran sus doctrinas de formación. Sin embargo, en una situación contradictoria, los principales espacios para la generación de confianza entre ambos países se han plasmado como producto de la interacción internacional entre aquellas instituciones, aunque con ciertas reservas en términos de profundidad. Es así que, en la primera mitad de la década del 2000, se comenzaron a construir espacios oficiales para tratar temas que se relacionaban con el actuar de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas, y con la coordinación de diferentes aspectos externos que afectaban la seguridad de ambos países (Montoya 2013; Robles 2006; Piuzzi 2004).

Lo anterior ayudó a construir las denominadas medidas de confianza mutua (MCM) entre ambos países, que se reflejaron en iniciativas como las reuniones del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, más conocidas como las reuniones “2+2”, donde participaban los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores. También se realizaron ejercicios conjuntos e intercambios académicos. Sin embargo, luego de la demanda peruana en La Haya, sumada a otros

acontecimientos conflictivos de carácter coyuntural, dichas iniciativas se dieron por finalizadas. Lo anterior demuestra que la construcción de la confianza a través de medios institucionales ayuda parcialmente al traspaso de experiencias y a mejorar los canales de comunicación, pero no necesariamente se alcanza el objetivo, especialmente cuando se trata de instituciones que son parte del sector Defensa en ambos países.

La desconfianza también se produce y reproduce en espacios cuyo objetivo principal es la cooperación y el acercamiento en materias comerciales. La Alianza del Pacífico se constituye como uno de los principales esfuerzos en lo que respecta a la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles de cada integrante de este proyecto de integración (Chile, Perú, Colombia y México), con el fin de posicionarse de mejor forma en el ámbito comercial. En este caso, las agregadurías comerciales y los espacios de determinados consulados, en países donde solamente uno de los miembros tiene presencia, pueden ser ocupados por los otros. Es decir, si México posee una agregaduría comercial en un país donde los otros tres miembros no están, pueden hacer uso de las instalaciones mexicanas para establecer oficinas. Sin embargo, aquello no se aplica entre Chile y Perú. A juicio de Oscar Vidarte,¹⁰ esto se debe a las diferencias diplomáticas en temas sensibles (como el problema por la frontera marítima) y a la desconfianza histórica que ha existido entre ambos países.

De acuerdo con Aldo Panfichi y Juan Dolores (2017, 47-48), la persistencia de la desconfianza entre Chile y Perú se explica por dos grandes factores. En primer lugar, y desde la óptica peruana, se encuentran elementos vinculados a la memoria colectiva con respecto a las consecuencias de la Guerra del Pacífico: derrota militar, ocupación de territorios y de la capital, etc. A lo anterior, los autores suman el incumplimiento de los acuerdos logrados en el Tratado de Ancón de 1883 y, en particular, del plebiscito que definiría la soberanía de Tacna y Arica, el cual no pudo realizarse. Esto se reforzó por el proceso de “chilenización” que se llevó a cabo en dichos territorios, lo que produjo la expulsión de peruanos de aquellas provincias, especialmente desde comienzos del siglo XX (González 2008; Bákula 2002). Por el lado chileno, el sentimiento de

¹⁰ Entrevista a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

superioridad en relación con los vecinos, consecuencia de las victorias militares, se trasladó a diferentes áreas, como la política, la económica, la social y la cultural (Milet 2004). Ambas visiones, a su vez, han sido reproducidas a través de la enseñanza escolar en los dos países (Parodi 2010; Rodríguez Elizondo 2004).

El segundo factor sería “la revitalización de los contenidos centrales de esta memoria histórica para explicar las experiencias contemporáneas de disputa y desacuerdo ocurridas entre ambos países en las últimas décadas” (Panfichi y Dolores 2017, 49). A pesar de que el peso de la historia, para el caso chileno-peruano, se encuentra vigente como forma de representación negativa de la contraparte, en pleno siglo XXI, una potencial mejora en el relato histórico contemporáneo no necesariamente da como resultado que este desaparezca. En otras palabras, una mejora ayuda, pero no implica una modificación sustancial de la visión negativa hacia la contraparte, aspecto que se mantiene como un elemento estructural. Incluso, aquel proceso no necesariamente implica ser partícipe de una corriente revisionista de la historia bilateral, sino ampliar la visión y el relato histórico hacia elementos que van más allá del conflicto, que, en este caso, se centra en la Guerra del Pacífico. Pero, al mismo tiempo, desconocer que existe una vinculación entre los problemas territoriales entre Chile y Perú, por un lado, y las consecuencias del conflicto del 79, por otro, implicaría caer en un relativismo que, a fin de cuentas, no permite apuntar a los problemas estructurales de la relación.

La historia no se visualiza como absoluta, más bien como perfectible y en evolución a través del tiempo. Al respecto, el excanciller Rafael Roncagliolo cita al principal historiador peruano, Jorge Basadre, para referirse a lo que sucedió durante el proceso que llevó a ambos países a la CIJ de La Haya:

Se cree también que la Historia es instrumento de predicación de un nacionalismo celoso y agresivo. La Patria es, para el chauvinista, la mejor tierra del mundo, porque él tuvo la virtud de nacer allí [...] el Perú mismo tiene el caso del odio a los chilenos. Producido ya el arreglo –incompleto y tardío– sobre Tacna y Arica, se están desvaneciendo muchos prejuicios de orden y de rencor; y, con el tiempo, el odio a los chilenos será como el odio a los españoles que exaltó tanto en 1821 y 1865.

Si nuestros poetas dijeron entonces que el equivalente de la palabra “indigno” era la palabra “español”, algo parecido se dijo por poetas, diplomáticos, oradores y publicistas sobre el “corvo chileno”. Hoy España inspira respeto lejano, curiosidad artística, cariño atávico, desprecio estulto o indiferencia vaga; pero no odio. Mañana, Chile inspirará sentimientos de interrelación, de vinculación, de comunidad (Basadre 2000, 31-32 citado en Roncagliolo 2017, 17).

La anterior cita busca representar una imagen de un pasado conflictivo, haciendo la analogía entre España y Chile, para decir que la construcción de la confianza mutua es posible; no obstante, dicha situación no es fiel reflejo del presente, ni menos del pasado reciente. Algunos autores (Kahhat 2008; Leyton 2007) sostienen que la representación de un discurso conflictivo desemboca en la percepción de que aún existe una amenaza en la relación bilateral. Y una percepción de amenaza entre las partes conlleva la existencia de procesos y elementos claros que materializan dicha percepción; sin embargo, al tener una serie de aspectos simbólicos, la noción de amenaza también pasa por factores que no necesariamente tienen un trasfondo material y objetivo.

La percepción de amenaza, conceptualmente hablando, se ha desarrollado en línea con la perspectiva neorrealista, debido a la configuración e interpretación del sistema internacional, teniendo como base una concepción de inseguridad en torno a los actores que componen dicho sistema. Los Estados toman decisiones en función de las ponderaciones y cálculos que efectúan para minimizar la afectación de los componentes negativos –amenazas– provenientes de otros actores del mencionado sistema, y así cumplen sus objetivos e intereses, tanto generales como particulares. Aquí pueden incidir diferentes actores o elementos, por lo que se ha considerado que dicho proceso comienza y se desarrolla dentro del plano de la imaginación de los tomadores de decisiones de los países (Jervis 1976). Siendo así, el desafío se centra en saber cuáles son dichos factores y la manera en que inciden en la percepción de amenaza.

Sin embargo, diversos autores señalan que la percepción de amenaza se asume de diferente manera cuando existe un historial de conflictos bélicos entre los actores involucrados (Hensel 1999; Goertz y Diehl 1993). Las representaciones de los inicios y las consecuencias del

enfrentamiento pasado influyen en las nuevas decisiones, con miras a no cometer los errores anteriores, o seguir una línea de acción que lleve al éxito nuevamente. Haber batallado una guerra maximiza el grado de percepción de amenaza, ya sea por las historias conflictivas o por el desenlace del enfrentamiento bélico. Cuando no se han implementado mecanismos institucionalizados para resolver las diferencias derivadas de una guerra, los países experimentan una escalada de rivalidad, que se estructura de acuerdo a tres componentes: competitividad, tiempo y espacio. Para Cristian Leyton (2007, 24-5), “los Estados que competirán por recursos, beneficios o una condición dada, por un cierto período de tiempo, al interior de un espacio de interacción –física o no–, tienden a generar fricciones políticas, diplomáticas y militares”.

En términos generales, en la relación Chile-Perú se evidencia una percepción de amenaza mutua, que se ha venido reproduciendo a lo largo de la historia bilateral, con mayores o menores momentos de tensión, desde la finalización de la Guerra del Pacífico. Este acontecimiento bélico dio pie para que las percepciones de amenaza previas se cristalizaran. Antes de la Guerra del 79, en ambos países había temores con respecto a la contraparte, fundamentados principalmente en su comportamiento con los países vecinos, en el ámbito regional y en relación a la adquisición de material de guerra.

Pero, como se señaló en su momento, la percepción de amenaza en la relación bilateral no es homogénea. Por un lado, al tener una frontera común delimitada como consecuencia de la Guerra del Pacífico, constituida además por territorios que antes estaban bajo soberanía peruana, en Chile se consideraba que Perú aún poseía intereses sobre aquellos espacios, por lo que, si hubiera una oportunidad de recuperarlos, se efectuaría, sin descartar el uso de la fuerza, justificándose así una concepción de Chile como “enemigo” (Leyton 2007). Mientras que, por otro lado, estaba el hecho de que si Perú llegaba a tener mayor capacidad de poder material (bélico) que Chile, estaría en condiciones de recuperar los territorios que tuviera en algún momento. Esto último se vio reforzado, desde el punto de vista chileno, a principios de la década de 1970, cuando Perú superó, en términos de medios militares, las capacidades chilenas. Así se generó una hipótesis de invasión al territorio chileno, que se pudo evitar por diferentes circunstancias (Rodríguez Elizondo 2004).

La estructura dada dentro del relato histórico de la relación bilateral indica que el mismo actúa como generador de la percepción de amenaza, y como refuerzo de determinadas representaciones, siempre siguiendo la lógica de percepción de amenaza entre los dos países. La perspectiva de un país que manifiesta, institucionalmente hablando, que “nunca ha sido vencido” desde un punto de vista militar,¹¹ es un refuerzo de la concepción conflictiva del actor que se ve amenazado por dicha postura, así como también en el actor que emite dicha declaración, que se aprecia como una forma de disuasión. Por lo tanto, cualquier proceso que se asocie con el pasado histórico bilateral, especialmente conflictivo, da como resultado que en ambos países se mantenga una hipótesis bélica.

La percepción de amenaza que advierte Perú desde Chile, según Farid Kahhat (2008), posee tres aristas. En primer lugar, se tiene un recuerdo sobre la representación geopolítica del ministro chileno Diego Portales y su deseo de “dominación” del Pacífico Sur, en directo desmedro del poder de Perú. En segundo lugar, la adquisición de armamento por parte Chile y el desequilibrio que esto provoca, en términos estratégicos, hacen dudar a los tomadores de decisiones de los ámbitos de política exterior y Defensa sobre las intenciones de Chile respecto al uso de aquel instrumento bélico. Y, en tercer lugar, la percepción de amenaza se traslada a la forma en que los capitales chilenos se han insertado en la economía peruana, lo que suscita una relación entre los capitales chilenos en áreas estratégicas para Perú, y la protección que debiese dar Chile a estos capitales. Sobre este punto, lo que generaría la amenaza es la forma en que se pretende proteger los capitales, que, eventualmente, podría implicar el uso de la fuerza. Aquí entran en juego la experiencia del pasado y, específicamente, cómo se desencadenó el conflicto del 79.

Para continuar, resulta necesario contextualizar cómo se estableció la representación geopolítica de Diego Portales, que fundamenta la percepción de amenaza que se tiene en Perú. Diego Portales fue considerado el hombre de Estado que, dentro de la historia de Chile del

¹¹ El lema del Ejército de Chile, “Siempre vencedor, jamás vencido”, si bien recoge elementos historiográficos, se basa principalmente en las campañas y vivencias de la Guerra del 79. Al respecto, cabe destacar que la única confrontación internacional de la que el Ejército debidamente institucionalizado ha sido parte, más allá de la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, es la Guerra del Pacífico.

siglo XIX, le otorgó al país la estabilidad política que desembocó en su organización e institucionalidad, por lo tanto, es una figura de gran relevancia en su historia (Frías 1993). Este personaje, que durante su vida política estuvo a cargo de los ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, y de Guerra y Marina, emitió una misiva, el 10 de septiembre de 1836, al entonces comandante en jefe de la Armada de Chile, Manuel Blanco Encalada, donde señalaba las directrices para gestionar el creciente conflicto entre Chile y la Confederación Perú-Boliviana, gobernada por el mariscal Andrés de Santa Cruz. En esta comunicación se destacan afirmaciones como las siguientes:

La posición de Chile frente a la Confederación Perú-Boliviana es insostenible. No puede ser tolerada ni por el pueblo ni por el Gobierno, porque ello equivaldría a su suicidio. No podemos mirar sin inquietud y la mayor alarma la existencia de dos pueblos confederados, y que, a la larga, por la comunidad de origen, lengua, hábitos, religión, ideas, costumbres, formarán, como es natural, un solo núcleo. Unidos estos dos Estados, aun cuando sea momentáneamente, serán siempre más que Chile en todo orden de cuestiones y circunstancias (Portales 1938, 452).

En otro pasaje de la carta, el entonces ministro Portales señala:

La Confederación debe desaparecer para siempre jamás del escenario de América. Por su extensión geográfica; por su mayor población blanca; por las riquezas conjuntas de Perú y Bolivia, apenas explotadas ahora; por el dominio que la nueva organización traería de ejercer en el Pacífico, arrebatándonoslo; por el mayor número también de la gente ilustrada de la raza blanca, muy vinculada a las familias de influjo de España que se encuentran en Lima; por la mayor inteligencia de sus hombres públicos, si bien de menos carácter que los chilenos; por todas estas razones la Confederación ahogaría a Chile antes de muy poco (Portales 1938, 453).

Y termina con la siguiente frase: “debemos dominar para siempre el Pacífico: esta debe ser su máxima ahora, y ojalá fuera la de Chile para siempre” (Portales 1938, 454).

Los pasajes extraídos de la carta del ministro chileno fueron utilizados por este país para justificar la guerra que declaró Chile a la mencionada

Confederación en 1836, la misma que duró tres años. Desde el lado de Perú, dichos pasajes han sido interpretados como una constante, que no representa la opinión de un ciudadano en particular, sino la de un país completo. Esta forma de representación se ha visto reforzada en determinados momentos de la historia, especialmente cuando la imagen del ministro Portales ha sido utilizada para generar vínculos entre el Gobierno de turno y sus ideales, como sucedió en el período de la Junta Militar de Gobierno y, posteriormente, del general Pinochet.

La segunda premisa que aumenta la percepción de amenaza en Perú con respecto de Chile es la adquisición de armamento. A lo largo de la historia bilateral –con excepción del período del Gobierno Militar Revolucionario en Perú (1968-1980)–, Chile siempre mantuvo un desequilibrio estratégico a su favor. Esta diferenciación ha aumentado, especialmente desde el siglo XXI, tomando como elemento principal la cualidad del armamento que ha adquirido Chile, de características ofensivas y no defensivas. Esto, desde la percepción peruana, da cuenta de un eventual uso en un espacio territorial que no es el chileno, con un objetivo militar que no se ha expresado abiertamente y que, por consecuencia, genera temor y desconfianza.

Lo anterior se relaciona directamente con el pasado conflictivo de la relación bilateral y, en específico, con la forma en que se originaron y fundamentaron las acciones bélicas, por parte de Chile, a comienzos de la Guerra del Pacífico. Al verse afectados los intereses de los capitales privados chilenos, por un impuesto al salitre establecido por el Gobierno de Bolivia, Chile consideró que aquello era arbitrario, además de ir en contra de lo estipulado en el tratado de límites firmado entre Bolivia y Chile en 1874. En consecuencia, el mismo día en que se iba a producir el remate de las propiedades chilenas por parte del Gobierno de Bolivia, Chile respondió con la ocupación militar de la ciudad de Antofagasta. Esta situación, desde la percepción peruana, demuestra cómo Chile protege sus capitales de alguna amenaza de parte del país receptor (que es el caso de Perú) recurriendo a instrumentos bélicos. Si a lo anterior se añade que una buena cantidad de capitales chilenos se encuentra dentro de sectores que han sido denominados “estratégicos”, la situación en torno a la percepción de amenaza aumenta y, con ello, la desconfianza desde Perú hacia Chile.

Para la conformación de una confianza mutua en la relación Chile-Perú, especialmente cuando se tocan aspectos territoriales, se hace necesaria la configuración y debida planificación de procesos sociales previos, como el conocimiento de la contraparte, por un lado, y el reconocimiento de la historia que divide y es generadora de los principales conflictos, en el ámbito territorial y en el resto de la relación bilateral, por otro. Pese a tener una historia en común, más allá de cualquier calificativo, positivo o negativo, el conocimiento mutuo de Chile y Perú es limitado. Las construcciones históricas hechas para conocer su pasado conjunto son interpretaciones realizadas en el presente, bajo los sesgos y puntos de vista actuales, que, a su vez, están influidos por el contexto conflictivo de la historia bilateral. Esto demuestra la carencia de un conocimiento real entre ambos países, pues, en términos de cooperación, los lazos culturales y territoriales que los unen son mayores que las diferencias que se puedan encontrar. Un ejemplo de ello es la significación de la palabra “Arica”: a pesar de que en cada lado la interpreten de forma diferente, hay una visión común de que el Morro de Arica es relevante dentro de la historia bilateral, situación que no ocurre con otros países de la región respecto a aquel accidente geográfico en particular.

También se debe considerar cómo la interpretación de la contraparte, en términos generales, se reduce a un nombre propio, ya sea Chile o Perú, lo que a su vez implica múltiples juicios de valor. La concepción de Chile y de Perú como entes unitarios, dentro del plano de la política exterior y de la representación del territorio, poseen una concepción única, que no acepta otras alternativas. Múltiples actores que son o fueron parte del proceso de toma de decisiones de la política exterior y de Defensa en ambos países señalan con nombre propio las acciones de la contraparte, incluyendo a la sociedad como un ente homogéneo (Montoya 2013; Kahhat 2008; Griffiths 2007; Leyton 2007). Esta forma de comprender a la otra parte de la relación bilateral, ya sea desde el punto de vista de Chile o de Perú, es una demostración de la falta de conocimiento real que se tiene. Solamente para ciertos autores, especialmente aquellos que han evidenciado la realidad transfronteriza entre ambos países, o que incluso han llegado a conocer mejor los aspectos sociales de la contraparte, son conscientes de que la relación no puede comprenderse dentro de un espacio de Estados unitarios (González 2008; Parodi 2014).

Pero el desconocimiento no solamente se refleja en la manera de representar a la contraparte, se expresa, además, en la falta de conocimiento sobre los temas sensibles de la relación bilateral. Por ejemplo, el discurso chileno con respecto a las consecuencias de la Guerra del 79, incluyendo el ámbito territorial, dice que el conflicto sucedió en el siglo XIX, y en la actualidad dichos temas no son relevantes para construir una agenda de futuro. Mientras que, la visión de Perú es que, para armar una agenda de futuro, se deben resolver los temas que aún están pendientes entre los dos países (Milet 2005). Ambas posiciones presentan puntos válidos, pero aquella dinámica sigue reproduciendo y manifestando la preponderancia del discurso conflictivo por sobre el de cooperación.

La construcción de la confianza inicia con un conocimiento real de la contraparte, de aquellos puntos donde las diferencias puedan ser señaladas, mencionadas y, dentro de lo posible, superadas. El problema surge cuando dichas diferencias, al evidenciarse, dan cabida a una mayor cantidad de problemas y diferencias. Por eso, en la relación Chile-Perú existen múltiples temáticas que aún no se han resuelto, que no son debidamente consideradas ni tratadas, especialmente dentro del ámbito político, porque se consideran temas sensibles.

Esta “sensibilidad” se manifiesta, sobre todo, cuando se tocan temas relacionados con aspectos que pertenecen a la identidad de una de las partes, o temas que refuerzan los aspectos negativos por sobre los positivos. Por ejemplo, el proceso que llevó a ambos países a enfrentarse en la CIJ de La Haya reveló que el espacio territorial en disputa no solo tenía un trasfondo relacionado con la soberanía y los recursos naturales, sino que, más bien, era discursivo y de una significación diferente, desde el punto de vista de Perú. Una situación similar ocurre cuando se toca el tema del denominado “triángulo terrestre”, que cubre una dimensión pequeña en términos de superficie (38 000 m²), pero posee una representación altamente significativa para el país del río Rímac (Wieland 2014). Para Perú, el significado de este territorio se vincula con la “recuperación” de lo perdido en la guerra con Chile, lo que, sumado a otros simbolismos –como la resistencia de Bolognesi y Grau–, establece un marco en el que dicho territorio tiene otras connotaciones que van más allá de su mera naturaleza como tal.

Desde Chile se expresa una visión diferente. La “sensibilidad” se activa ante la imagen revanchista de Perú, que se manifiesta cuando se producen problemas que afectan, en cierto grado, la soberanía de Chile sobre determinados espacios territoriales. Durante una parte de la década de los ochenta y en la década de los noventa, Chile y Perú estuvieron en múltiples negociaciones, con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones del primer país con respecto a lo señalado en el Tratado de Lima de 1929. En la primera década del siglo XXI, emergió el problema por la delimitación de la frontera marítima, tema que, desde la óptica chilena, ya se había resuelto a través de instrumentos internacionales. Una vez dictada la sentencia de La Haya, surgió el problema del “triángulo terrestre”. Lo anterior, sumado a discursos originados en Perú, en los que aún se habla de “provincias cautivas”, y a relatos como el de las dos hojas caídas en el escudo de la bandera de Perú, dan como resultado que la “sensibilidad”, en el caso peruano, es consecuencia de los acontecimientos producidos por la contraparte.

La anterior dicotomía de posiciones puede configurar una ruta sin salida, debido a que los actos y discursos de la contraparte eventualmente pueden ser interpretados dentro del esquema de revanchismo o de expansionismo; asimismo, significa que el desconocimiento es profundo, en especial sobre aquellos elementos que son parte de la generación de identidad. Aunque este fenómeno se expresa principalmente cuando se tocan temas vinculados al ámbito territorial, también se manifiesta en múltiples visiones y contextos. El caso del “pisco” resulta relevante para reflejar lo anterior, debido a que una buena fracción de aquellos elementos que son interpretados como generadores de una identidad nacional, para chilenos y para peruanos, tienen un trasfondo dentro del conflicto bélico del siglo XIX (Milet 2005). No obstante, el desconocimiento del proceso de generación y mantención de la identidad queda en segundo plano, como una forma de explicar la caracterización del otro país en determinadas imágenes negativas.

Es cierto que la Guerra del 79 es un tema sensible, especialmente para Perú, debido a las consecuencias negativas que tuvo y que, directa o indirectamente, se evidencian en la actualidad. La connotación negativa surge en la actualidad, cuando los aspectos que son parte de lo que se podría denominar “peruano”, se vinculan a lo “chileno”. A juicio de

José Miguel Flórez (2007), el problema de la relación bilateral es, sobre todo, social. Y este problema social viene de la falta de reconocimiento, especialmente desde el punto de vista chileno, de los efectos negativos de la Guerra del Pacífico. Como muestra, en la historiografía chilena relacionada con la Guerra del 79, los actos negativos que cometieron sus tropas, en las batallas previas a la invasión a Lima y durante la ocupación de la capital, o no se señalan, o son bruscamente minimizados. Mientras que, por el lado peruano, es posible evidenciar una suerte de menosprecio hacia las acciones chilenas, especialmente ética y moralmente, llevando a un segundo plano las acciones bélicas positivas de sus armas. La apreciación histórica como tal también carece de reconocimiento mutuo, lo que resalta, nuevamente, los aspectos negativos por sobre los positivos.

Es así que, cuando se tocan tópicos bilaterales que incluyen al territorio como objeto de debate, se generan desconfianzas mutuas que, en un principio, no son una representación institucional, tomando en cuenta que, al ser países con gobiernos democráticos, ambos se apoyan en mecanismos de diálogo y de cooperación. Sin embargo, aquella visión de confianza resulta una falacia, debido a que no necesariamente se requiere tener un reconocimiento institucional para evidenciar que existe una desconfianza de características estructurales, y que es un reflejo de la sociedad y de las instituciones que la representan. Hablar de reconocimiento en la relación Chile-Perú resulta complejo, debido al costo político para el Gobierno de turno, las implicancias político-estratégicas y sociales, y la reinterpretación que se daría a los problemas del pasado, en el presente y el futuro, lo que, en buena parte, involucra una resignificación del territorio.

Producto de aquel proceso de reconocimiento, el territorio adquiere su mayor representación social. La pérdida de una porción de territorio, los excesos cometidos en un espacio tan simbólico como la capital de un país, o incluso el daño patrimonial durante y después del enfrentamiento bélico no son sucesos que puedan catalogarse como absolutos, sino que adquieren una dimensión social al tratarse de tópicos asociados al reconocimiento. Pero dicho reconocimiento también debe ser mutuo, dejando de lado aquellos esquemas sociales vinculados a la recuperación de espacios territoriales, y a cómo estos se manifiestan. Para que este

proceso, altamente complejo, se lleve a cabo, la institucionalidad del Estado debe otorgar los espacios necesarios. Entonces, la confianza se plasma en un plano estrictamente social y se deja de lado los elementos subjetivos, como las imágenes y los relatos conflictivos.

Chile y Perú han llevado a cabo diferentes instancias de diálogo, pero el problema radica en que, al nivel de la alta política, donde se toman las decisiones, la desconfianza y el desconocimiento es palpable, por lo que un real acercamiento pasa a un plano ficticio. Si bien los elementos conflictivos de la relación entre Chile y Perú son manejados principalmente por dicho sector, los impactos de los mismos se producen principalmente en el plano social (Flórez 2007; Milet 2005; Rodríguez Elizondo 2004). Así se crea un círculo vicioso, donde lo político alimenta lo social, y lo social sirve como base legitimadora de los actos políticos.

Según algunos autores (Van Klaveren 2012a; García Belaunde 2015; Panfichi y Dolores 2017), la visión conflictiva de la relación ha sido minimizada en los últimos años, producto del creciente intercambio comercial entre los dos países. Pero la realidad demuestra que aquello es una faceta más de la relación, y que no necesariamente abarca los aspectos más complejos de la misma. Incluso, en determinados momentos, ha habido una concepción diferente de agendas en el ámbito de la relación bilateral; es decir, a nivel de Estados, se llegó a establecer una política de “cuerdas separadas”, para señalar que por un lado iba la agenda comercial, y por otro los temas que se debatían en La Haya, lo que fue objeto de discusión en el interior de los países y, especialmente, entre sus actores políticos. Pero tal vez lo más relevante en este sentido es que la comunicación y la confianza dentro del segmento comercial se ha establecido como un hecho fáctico; sin embargo, cuando se toca un aspecto que tenga algún grado de relación con temas políticos-históricos, se denota una mayor influencia de esta agenda, por sobre aquella vinculada a una temática económica-comercial.

Durante el período de investigación del que surgió la presente obra, la generación de confianzas y el aumento del conocimiento mutuo se evidenciaron con mucha fuerza y en múltiples espacios, por fuentes chilenas y peruanas. Sin embargo, también se vio la ausencia de un proceso real y oficial de reconocimiento de los elementos que causan diferencias y establecen “sensibilidades”, desde ambas partes. Entre aquellos elementos, la

representación de los espacios territoriales cobra especial relevancia, pues los conflictos e imágenes del pasado se han hecho presentes debido al cambio en la interpretación del territorio. Ello, sumado a los múltiples discursos y relatos conflictivos, confirmó que el problema entre Chile y Perú no se basa en que haya pocos canales de comunicación, incluso a nivel institucional, sino que responde a una lógica de conflicto de características estructurales, que no es nueva en la historia bilateral. Esto da paso a una constante minimización de los acontecimientos e interpretaciones positivos del territorio, y a una maximización de los elementos en disputa. José Rodríguez Elizondo (2004, 255) no solamente apoya este planteamiento, sino que va más allá, y señala que

lo importante es que en la minoría positiva están los chilenos que han vivido en Perú y los peruanos que han vivido en Chile. Los que, aquí y allá, descubrieron a Vallejo y a Neruda; a Violeta y Chabuca; a Vargas Llosa, Bryce Echenique y Donoso. Los que complementan la cocina peruana con el vino chileno y saben reírse de “la guerra del pisco”.

Los procesos señalados se demuestran en que, en el período que va desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta fines de la década de los noventa, se gestionó y negoció el Acta de Ejecución de 1999, la cual puso fin a los temas territoriales pendientes derivados del Tratado de Lima de 1929, hasta que Perú presentó una demanda internacional en contra de Chile, en la CIJ, en 2008, para establecer los límites marítimos entre ambos países.

Capítulo 3

Cambio en la representación del territorio: de las negociaciones fallidas en los ochenta a la reaparición de conflictos fronterizos

Este apartado capitular tiene por objetivo explicar, desde la óptica chilena y de la peruana, el proceso de cambio que hubo en la política exterior adoptada hacia la contraparte, con respecto a la manera en que se representaba el territorio, especialmente durante la década de los noventa, hasta el primer año del siglo XXI. Se tomará en consideración algunos elementos que fueron parte de la negociación del Acta de Ejecución de los temas pendientes –derivada del Tratado de Lima de 1929–, ocurrida desde la segunda mitad de la década de los ochenta, hasta la suscripción del instrumento internacional. Conviene señalar que el Tratado de Lima puso fin a la controversia por la soberanía de las provincias de Tacna y Arica, que se mantuvo entre Chile y Perú por más de 50 años, desde el inicio de las hostilidades en la Guerra del Pacífico. Por lo tanto, la celebración del Acta de Ejecución se considera uno de los acontecimientos más relevantes, en términos de cooperación, en la historia bilateral, tal como se refleja en los discursos oficiales de los cancilleres de Chile y Perú de aquella época.

Para entender aquel logro en la relación entre Chile y Perú, resulta necesario comprender y explicar el contexto que dio origen a las negociaciones, así como las prioridades que tuvieron ambos países dentro de la agenda bilateral, desde la década de los ochenta. Este punto de partida se explica por dos razones: la primera es que, a partir de aquella década, Perú comenzó a transitar nuevamente el camino de la democracia como régimen de gobierno, lo que le permitió establecer nuevos parámetros

de vinculación con Chile, que se encontraba bajo el régimen autoritario del general Augusto Pinochet. La segunda razón es que, por aquellos años, se iniciaron las gestiones oficiales, entre ambos países, para resolver los temas pendientes derivados del Tratado de Lima de 1929, aunque estas fueron interrumpidas de manera unilateral por Chile. Al llegar a la década de los noventa, ambos países retomaron con fuerza las negociaciones, pero estas quedarían entrapadas por los acontecimientos políticos y sociales, tanto internos como externos, que vivía Perú.

En aquellos años, también se evidencia un progresivo cambio en la forma en que los países se percibían, sobre todo en lo relativo a los aspectos territoriales; es decir, se transita de un período de acercamiento y cooperación, en el que se cierran los temas territoriales, a otro —comenzando el siglo XXI— en el cual resurgen aspectos conflictivos, como consecuencia de otra diferencia territorial entre Chile y Perú. Esto se da por una serie de acontecimientos que suscitaron ambos países, como el denominado “incidente de la caseta”, entre otros sucesos que, especialmente desde el punto de vista de Perú, reflejaron que existían otros problemas territoriales con Chile. Este fue el caso de la delimitación de la frontera marítima y el punto de partida de la misma, que incluía otra diferencia por una pequeña porción de espacio territorial terrestre. Pese a que estos acontecimientos no estuvieron presentes dentro de las agendas bilaterales o en los eventuales puntos de discusión sobre “temas pendientes” en los noventa, no podían ser catalogados como sorprendidos. De acuerdo con expertos o personeros vinculados a la planificación de las políticas exteriores y de Defensa en ambos países, aunque especialmente desde la óptica peruana, esta temática estuvo en la agenda de la política exterior de Perú desde mediados de la década de los ochenta, pero, por diferentes factores, no se pudo concretar en los años inmediatos. Se podría decir que estos procesos sucedieron en el interior de cada uno de los países, que fueron interpretados de formas diferentes por la contraparte, y que tuvieron un impacto en la manera en que se generó el cambio en la noción de territorio.

El proceso de cambio de representación también estuvo acompañado de importantes modificaciones en la manera en que, tanto Chile como Perú, enfrentaban problemas institucionales, de carácter interno y en el ámbito internacional. Dichos problemas no solamente

influenciaron su forma de concebir el territorio, partiendo de que, en un principio, este era concebido como un espacio donde aún había elementos de conflictividad. Esto, sumado a los problemas internos e internacionales, relegaron la opción de la cooperación a un segundo plano. Aquella interpretación se fue modificando, en línea con una mejoría de las problemáticas que afrontaban los países, y el territorio se colocó dentro de una representación en términos de cooperación, cuyo hito fue la firma del Acta de Ejecución de 1999. Dichos cambios en la representación territorial tienen sus raíces en los años ochenta y se hicieron evidentes en la década de los noventa.

En la década de los noventa, y en especial en la segunda mitad, además de lograrse resoluciones frente a problemas territoriales de varias décadas de duración, surgieron otros aspectos negativos, particularmente porque la agenda de relaciones entre ambos países se amplió y diversificó. Las imágenes que se empiezan a construir como consecuencia de la llegada de capitales privados de origen chileno a Perú, así como de la migración de ciudadanos peruanos a Chile indican que hay otros procesos, más vinculados a las sociedades que a la institucionalidad de los países, que van en una dirección y velocidad diferentes a las de la agenda política. Este fenómeno, en conjunto con las discrepancias territoriales, se originaron en la segunda mitad de los noventa y evidenciaron su mayor grado de conflictividad en los primeros años de la década del año 2000.

Desconfianza y reencuentro democrático

La representación del territorio es un tema subjetivo, por la cantidad de factores que pueden intervenir en esta composición, y por los múltiples puntos de vista desde los que se puede observar el territorio. Cuando los países establecen determinados mecanismos de confianza y diálogo, habría una tendencia a observar el territorio desde una perspectiva más integradora de las realidades sociales, en lugar de visualizarlo como un espacio de separación y discordia. En estricto rigor, y como parte esencial de la composición geopolítica del territorio, la confianza que se pueda tener entre dos Estados o, en su defecto, entre los tomadores de decisiones, resulta relevante al momento de conjugar y unir imágenes

comunes. Entre estos elementos en común estarían los mismos regímenes políticos, los modelos de desarrollo e incluso el valor simbólico de ciertos actos oficiales.

En el caso de Chile y Perú, su desconfianza mutua ha sido parte de la agenda político-histórica entre ambos países, que se arrastra como consecuencia de los acontecimientos sucedidos en la Guerra del 79. Como bien señalan autores como Fabián Novak (2015) o José Rodríguez Elizondo (2004), dicha desconfianza no se manifiesta permanentemente, sino que varía de acuerdo a la coyuntura o al período histórico. De todas formas, se admite que la desconfianza es un tema estructural, especialmente cuando se tratan temáticas relacionadas con el territorio. El propio Fabián Novak esgrime que, en la relación bilateral entre Chile y Perú, se diferencian cuatro grandes etapas, en las que la concepción de desconfianza se ha manifestado de diferentes formas. La primera comienza con la Guerra del Pacífico (1879) y finaliza con la firma del Tratado de Lima de 1929. En este momento, como consecuencia del conflicto bélico, se formó un imaginario colectivo de la contraparte fundamentado en la desconfianza y el recelo con respecto al vecino (Novak 2015, 59).

La segunda etapa comienza en 1930 y se extiende hasta mediados de los setenta. Aquí, se promovieron diferentes encuentros, en los cuales ambos países buscaban soluciones conjuntas para problemas en común, como lo fue la declaración sobre las 200 millas marítimas. También se celebraron reuniones para solucionar algún conflicto de uno de los países, como cuando Chile fue garante del Protocolo de Río de Janeiro, suscrito entre Ecuador y Perú en 1942. No obstante, el problema estructural de la desconfianza entre ambos países persistió, debido a que aún había temas pendientes, derivados del conflicto del 79 (Zapata 2011).

La tercera etapa va desde 1973 hasta 1990, y se caracteriza por un discurso altamente belicista, producto de tener gobiernos militares en ambos países y de la conmemoración del centenario de la Guerra del Pacífico. Esto, sumado a sucesos de espionaje, armamentismo y modelos de desarrollo e ideologías contrapuestas entre ambos países, reforzaron la posibilidad de un conflicto bélico (Rodríguez 2004). Esta tónica duró hasta 1980, cuando en Perú se instauró un gobierno democrático, lo que disminuyó la conflictividad, aunque no la desconfianza.

La última etapa va de 1990 a 2014, año en que se dio a conocer el veredicto de la CIJ de La Haya, con respecto al problema entre Chile y Perú por la frontera marítima. Para diferentes autores, de ambas nacionalidades, en este período los dos países lograron la mayor cercanía, en comparación con otros momentos de la historia bilateral, no obstante, dicha aproximación se observa en segmentos puntuales, como el ámbito comercial o la integración en temas fronterizos, mas no necesariamente en aquellos vinculados a la relación política (Milet 2005; Fairlie y Queija de la Sotta 2007). Esto se ha evidenciado cuando se han presentado debates entre ambos países por temas territoriales.

La desconfianza heredada de períodos anteriores, especialmente de la época que comprende parte de la década de los ochenta hasta los noventa, tiene una doble explicación, que se fundamenta en las percepciones y visiones de cada país sobre la contraparte. Por un lado, desde la óptica chilena, los acontecimientos que vivió el país a fines de los años setenta establecieron una conducta de rechazo a cualquier intento de acercamiento político con los países fronterizos (Rodríguez Elizondo 2004; Infante 2014). Entre estos sucesos están un cercano enfrentamiento bélico con Argentina en 1978 y la posibilidad de una Hipótesis Vecinal 3 (HV3), es decir, una guerra con sus tres vecinos. Lo anterior, sumado a la permanencia por 17 años de un gobierno militar que tenía a la cabeza al general Augusto Pinochet, aumentó la influencia del Ejército en la dirección política y estratégica del país. Otro dato que refleja un cambio en la relación del poder nacional, así como en las ramas de las Fuerzas Armadas de Chile es que, a partir de la década de los ochenta, el mencionado general sumó una estrella más en su grado militar (alcanzando las cinco estrellas) y se autodenominó “capitán general”, un rango que solamente tenían personajes de la historia chilena como Bernardo O’Higgins (general que lideró la gesta libertaria contra España) o Pedro de Valdivia (fundador de la ciudad de Santiago).

El aumento de la influencia de las Fuerzas Armadas en determinados segmentos políticos chilenos provocó desconfianza en las altas esferas de Perú por aquellos años (Mercado 1989; Pellegrini 1989). Esto respondía a la localización y gestión, por parte de altos oficiales de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas chilenas, de áreas vinculadas a la política exterior del país. Como resultado, los actos internacionales, e incluso

la proyección del país en áreas geográficas particulares, como la cuenca del Pacífico, eran analizados bajo prismas estratégicos, y esto establecía la posibilidad de un conflicto bélico como algo real y palpable (Kahhat 2008). Lo anterior se maximizaba por el hecho de que en Perú ya existía una democracia y en Chile no, por lo que los canales y códigos que se establecían en las comunicaciones bilaterales eran diferentes o, en su defecto, no tenían el mismo impacto en cada país. Un ejemplo claro de lo anterior es que los cancilleres de Chile eran civiles, al igual que sus pares peruanos, y el real manejo de la política exterior chilena se centraba en la figura de Pinochet. Los cancilleres eran considerados personajes destinados a mejorar la mala imagen internacional del país, mas no actores resolutivos ni con poderes reales para tomar decisiones.

Pese a que ambas visiones –con respecto a que hubo sucesos que reforzaron la concepción de desconfianza hacia la contraparte– son compartidas por algunos autores (Van Klaveren 2012a), también es cierto que los elementos que integran la construcción de la imagen del país vecino no fueron absolutos, por lo que no pueden considerarse los únicos ni los más importantes de la relación bilateral. Aquí cabe mencionar los acontecimientos que permitieron una mayor cercanía entre ambas partes: la discusión de los temas pendientes derivados de las servidumbres chilenas hacia Perú –producto de la suscripción del Tratado de Lima de 1929–, las visitas de cancilleres peruanos a Chile y viceversa, y las conversaciones sobre limitaciones de armamentos entre ambas partes (Bákula 2002). Sin embargo, la desconfianza y lejanía en las conversaciones primaron. Este comportamiento se evidencia en las conclusiones de las conversaciones bilaterales, de parte de los chilenos y de los peruanos, especialmente cuando se trataban temas sensibles: asuntos territoriales o directamente vinculados a las consecuencias de la Guerra del 79.¹ Juan Miguel Bákula ofrece una interpretación de este período al señalar que

la revisión de los acontecimientos que han ido jalonando este proceso revela que su curso ha estado condicionado por diversas circunstancias,

¹ Entrevistas a José Miguel Piuze, general de División (r) del Ejército de Chile, agosto de 2016; y Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, junio de 2017.

entre ellas, la situación interna de Perú y de Chile, cuyos cambios no solo han sido trascendentes, sino determinantes en las decisiones; la percepción que tanto en Perú como en Chile se tiene de la relación entre ambas naciones; y, asimismo, la influencia del ambiente exterior, que, en lo esencial, más que la acción de otros gobiernos, representa la evolución en las condiciones de la construcción de un orden internacional siempre en gestación (Bákula 2002, 1123).

Tanto Chile como Perú vivían, por aquellos años, situaciones políticas internas altamente complejas, que hacían muy difícil un acercamiento político, especialmente en la primera mitad de la década de los ochenta. Perú salía de un gobierno militar que duró 12 años (1968-1980) y se encontraba en una transición política e institucional, bajo la administración de Fernando Belaunde Terry. Mientras que en Chile asumía la presidencia Augusto Pinochet, tras la aprobación de una nueva Constitución, en 1980, a través de un referéndum. En el plano bilateral, las desconfianzas perduraban, como consecuencia de los acontecimientos vividos la década anterior.

Como consecuencia de los sucesos internos y externos de cada país, la relación bilateral a mediados de la década de los ochenta tuvo un giro más cercano al diálogo y las negociaciones sobre algunos tópicos territoriales pendientes, a diferencia de lo sucedido en los setenta, cuando la óptica del conflicto era la tónica (Rodríguez Elizondo 2004). La principal iniciativa que surgió del lado peruano en este sentido fue el denominado “memorándum Bákula”, que fue el primer antecedente jurídico y diplomático de que existía otro tema pendiente con Chile, más allá de los aspectos terrestres, pues estaba asociado a la delimitación de la frontera marítima. El entonces embajador de Perú en Chile, Juan Miguel Bákula, dio a conocer este memorándum al canciller chileno de la época, Jaime del Valle, el 23 de mayo de 1986. En el documento se expresaba la necesidad de que ambos países resolvieran la delimitación de la frontera marítima, dentro de la interpretación de los nuevos espacios y lineamientos otorgados por la Convención del Mar.² Uno de los puntos que suelen pasar desapercibidos al analizar el texto del

² Al respecto, véase “Memorándum N.º 5-4-M/147, del 23 de mayo de 1986 del embajador Juan Miguel Bákula al canciller Jaime del Valle”.

memorándum es que en los párrafos iniciales se hace una referencia explícita a la configuración de la relación bilateral, dentro del marco que estableció el Tratado de Lima de 1929, en el cual se basa la realidad fronteriza entre ambos países. Esto evidencia que la interpretación que pudo tener el documento fue complicada para ambos países, pues seguía siendo una temática derivada de la guerra sostenida en la segunda mitad del siglo XIX.

Desde el punto de vista chileno, el “memorándum Bákula” fue un acontecimiento menor, siempre considerando su contexto y la realidad de la época, en relación con Perú. De acuerdo a los antecedentes recopilados, que este escrito se considerara un elemento de poca relevancia se puede deber a dos factores. En primer lugar, al ser un documento propio de la realidad diplomática, puede haberse interpretado como una comunicación formal, informativa, técnica más entre Cancillerías, lo que estaba dentro de las potestades de los cancilleres civiles durante el régimen militar chileno (Rodríguez Elizondo 2009). Otra interpretación es que, si bien el contenido del memorándum pudo haber sido informado, este fue rechazado por el poder gobernante, debido a lo que estipulaba y a que, por aquellos años, los países no tenían las mejores relaciones, en gran parte por la cualidad autoritaria del Gobierno chileno. Sin embargo, el hecho de que el reclamo peruano fuera conocido y considerado, especialmente en los análisis de carácter militar durante la década de los noventa, reafirma el conocimiento que se tenía del memorándum, aunque fuera dentro de niveles de toma de decisiones vinculados al ámbito de la Defensa (Salgado e Izurieta 1992; Rodríguez Elizondo 2014).

Desde el punto de vista peruano, el “memorándum Bákula” se interpretó de diferente manera. Para la diplomacia de Torre Tagle, uno de los objetivos claves de este documento era sentar un antecedente sobre el cual obrar después. El memorándum, en primera instancia, era un documento de características informativas, pero también obedecía al objetivo mayor de la negociación de la frontera marítima en un futuro, producto del cambio de circunstancias en el ámbito del Derecho del Mar, y de explicitar los intereses de Perú, los cuales se veían mermados (Bákula 2002). No obstante, también es cierto que el grueso de las negociaciones de aquellos años, siempre desde la visión peruana, se dio en dos grandes frentes: una eventual recomposición de los canales de diálogo diplomático y político,

que se trató de concretar con las conversaciones entre el embajador Wagner y el canciller Del Valle; y las negociaciones sobre los temas que aún estaban pendientes del Tratado de Lima de 1929. Cabe señalar que dichos encuentros se plasmaron en un documento técnico denominado Acta de Lima, en 1987, el cual quedó archivado. Por lo tanto, aun cuando el memorándum mencionado fuera un inicio, no tuvo una priorización desde el lado peruano en aquellos momentos, y, en cambio, se dio especial relevancia a cerrar los aspectos que se mantenían irresueltos, desde el establecimiento de la frontera entre ambos países.

A pesar de lo mencionado en lo relativo al establecimiento de canales de diálogo entre ambos países, los acercamientos no prosperaron de buena forma, debido a la negativa chilena de seguir en negociaciones, especialmente sobre el tema de las servidumbres que Chile debía dar a Perú en el puerto de Arica (Rodríguez Elizondo 2004; Bákula 1993). La visión de una concesión territorial por parte de Chile hacia Perú no solo era interpretada como un símbolo de debilidad y pérdida de influencia y/o poder sobre aquella área territorial, específicamente Arica. Dicho acontecimiento, dentro del proceso de toma de decisiones chileno, y según algunos autores, se debió a la negativa de los militares, especialmente el segmento naval (Fermendois 2004; Wilhelmy y Durán 2003). El tema, además, debía sopesarse y dimensionarse desde el ámbito de la política interna de Chile, pues, por aquellos años, el país se encontraba en pleno proceso de cambio de régimen de gobierno, como consecuencia de las elecciones parlamentarias y presidenciales, luego de 17 años de un régimen autoritario. Pero, pese a que las negociaciones, en su momento, no alcanzaron los objetivos propuestos, las conversaciones que se dieron fueron la base para la posterior revisión de esos temas, ya en la década de los noventa.

Desde una perspectiva de representación e interpretación territorial, la concepción chilena se basaba en un absolutismo soberano, propio de las concepciones y doctrinas militares. Es decir, cualquier espacio territorial cedido significaba una disminución del poder y la influencia en favor de otro Estado, en este caso, Perú. Aquella lógica, sumada a la desconfianza militar surgida de los sucesos vividos en la década de los setenta con Perú, aumentaban la percepción conflictiva y de suspicacia sobre la relación bilateral. Mientras que, la visión peruana avizoraba un

mayor diálogo sobre los temas territoriales pendientes, pero no obtenía una respuesta favorable desde el otro lado de la Línea de la Concordia. Otro punto a considerar, es que un acercamiento más profundo no estaba dentro de las prioridades de ninguno de los dos países, debido a sus circunstancias internas: en Chile se comenzaba a vivir un proceso de transición política hacia un régimen democrático; y Perú vivía las consecuencias de una grave crisis económica, en conjunto con la escalada de acciones terroristas de determinados grupos, como Sendero Luminoso o el MRTA. A manera de resumen de la relación bilateral en la segunda mitad de la década de los ochenta, José Rodríguez Elizondo (2004, 193) señala que,

en definitiva (el gobierno de Alan García), solo pudo reiniciar negociaciones “técnicas” sobre el cumplimiento de las obligaciones pendientes del Tratado de 1929, equilibrándose entre los demócratas chilenos y las izquierdas peruanas. Ambos grupos de actores querían mantener al régimen chileno entre los parias del sistema internacional.

La idea de mantener como “paria” al régimen chileno deviene exclusivamente de la naturaleza misma del mencionado gobierno, que no era democrático. Justamente con el advenimiento de la democracia en Chile se dio un gesto histórico para las relaciones bilaterales, que anunciaba una nueva etapa en las mismas: la primera visita oficial de un presidente peruano a Chile, después de la Guerra del Pacífico. Esta ocurrió en los últimos momentos de la administración de Alan García en Perú, el 11 de marzo de 1990, con motivo de la toma de posesión del primer presidente chileno en democracia, Patricio Aylwin. Este acontecimiento, de acuerdo con Daniel Parodi, estuvo marcado por una gran emocionalidad, ya que era la primera vez, después de 111 años de la Guerra del Pacífico, que un presidente peruano pisaba suelo chileno y también por las circunstancias en que se desarrolló la visita. El presidente peruano fue uno de los principales oradores en las ceremonias conmemorativas de la recuperación de la democracia chilena, al dar un discurso en pleno Estado Nacional de Chile, el cual fue abiertamente ovacionado.³

³ Entrevista a Daniel Parodi, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

Un antecedente no menor relacionado con las visitas presidenciales oficiales a la contraparte es que el último presidente chileno en visitar Perú, antes del golpe de Estado de 1973, fue Salvador Allende, en septiembre de 1971. Este dato es relevante por el contexto en que se estableció la visita del mandatario chileno (en pleno proceso revolucionario peruano) y por el hecho de que, desde la visión chilena, no hubo una voluntad de reconocimiento de los acontecimientos negativos de la relación bilateral, a pesar de haber una concepción ideológica similar en ambos gobiernos. En otras palabras, se pudo constatar que por el momento en que hubo sincronía ideológica entre ambos gobiernos, se logró una suerte de acercamiento, pero solo en un sentido de visión política, mas no necesariamente en los tópicos sensibles y que han generado una desconfianza histórica. Y podría ser por aquellos temas sensibles y que generan división entre los países, que los mandatarios chilenos tuvieran una mayor facilidad para efectuar visitas oficiales al Perú, y sus contrapartes peruanas, una mayor dificultad para pisar suelo chileno.

Otro hecho que fomentó la renovación de la relación bilateral fue que, luego de 22 años, los países coincidían en que ambos tenían regímenes democráticos. Aquello dio como inmediato resultado que la percepción de un futuro de cooperación fuera real y palpable, siguiendo una lógica eminentemente liberal. Ello quedaría refrendado algunos meses después, producto de la elección de Alberto Fujimori como presidente de Perú, a cuya ceremonia de posesión asistió su homólogo chileno, haciendo recíproco el gesto que en su momento realizó Alan García. Este acontecimiento puso de relieve el reencuentro democrático entre ambos países y, yendo más allá, dio un nuevo enfoque a la relación como un todo. Es decir, las nociones estructurales del conflicto, especialmente en temas territoriales, no quedaban excluidas e incluso serían el centro de atención de la relación bilateral, a la vez que conformaban una modificación de la relación en general. Desde otro punto de vista, los temas territoriales pendientes seguían siendo una prioridad, pero no eran el único asunto que se discutía. Dicha situación no pudo darse con las conversaciones llevadas a cabo en la segunda mitad de los ochenta, como quedó demostrado cuando Perú le propuso a Chile negociar sobre limitaciones de armamento, y la propuesta fue rechazada (Salgado e Izurieta 1992).

El proceso de reencuentro democrático, así como el simbolismo de las visitas presidenciales entre las partes, tuvieron como consecuencia una forma de interpretación de la relación bilateral, específicamente dentro de la representación del territorio. La condición de democracia de los dos países potenció los canales de comunicación y, además, abrió la perspectiva para otros medios de diálogo, más allá de los establecidos en la segunda mitad de la década de los noventa. En este sentido, la afirmación de autores como José Rodríguez Elizondo (2004) o Daniel Parodi (2010), quienes señalan que el gobierno de Fujimori fue de características autoritarias, es inexacta, pues, durante los primeros dos años de dicha administración se respetaron los cánones de un gobierno democrático (Murakami 2012). Por lo tanto, las gestiones de los temas pendientes entre ambos países, al menos por el lado de Perú, no contaron con influencia militar dentro de los espacios de negociación. Por el lado de Chile, por el contrario, Augusto Pinochet ya no estaba en el gobierno, pero seguía siendo el comandante en jefe del Ejército, con gran poder de decisión sobre aquellos temas que eran considerados estratégicos para su institución, como lo era la gestión del territorio.

Gracias a esta confluencia democrática, ambos países pudieron continuar con las gestiones que quedaron inconclusas en la segunda mitad de la década de los ochenta, en lo relativo al Tratado de Lima de 1929, y establecieron nuevos esquemas y puntos dentro de aquella negociación. Ello se manifestó en las denominadas Convenciones de Lima, documentos oficiales trabajados entre las partes, en su mayoría, entre 1990 y 1992.

Pero, a pesar del simbolismo de las visitas presidenciales entre Chile y Perú, de la coincidencia democrática después de 22 años y de que hubiera intentos de negociación, había procesos políticos internos, en ambos países, que no permitieron establecer soluciones a los problemas pendientes en el corto plazo. La significación de dichos intentos de negociación, así como los procesos internos de transición política, fueron interpretados de manera diferente por las partes, sin necesariamente llegar a acuerdos. Asimismo, los procesos internos señalados provocaron cambios en determinados aspectos de la política exterior, tanto de Chile como de Perú, lo que dio como resultado que la relación bilateral

tuviera nuevos esquemas y líneas de vinculación, que afectaron la forma de representar el territorio, así como la manera de solucionar los temas pendientes.

Política interna, exterior y territorio en los noventa: nuevos esquemas en la relación bilateral

El reencuentro democrático estableció nuevas formas y mecanismos de solución de los problemas territoriales que se acarreaban desde el establecimiento de una frontera común entre Chile y Perú, y fue una pauta para un nuevo entendimiento de carácter estructural en la relación bilateral, tomando en cuenta que había voluntad de las partes para acercar posiciones (Novak 2000). Pero, como se mencionó en el apartado anterior, ambos países tendrían formas distintas de codificar sus procesos internos, lo que repercutiría en la manera de llevar la relación bilateral y de interpretar el territorio.

En Chile, el proceso político interno que llevó a la restauración de la democracia tuvo un impacto inmediato en la forma en que el país se relacionaba con el resto del sistema internacional. De acuerdo a la concepción clásica de la historia de la política exterior chilena, influenciada por el libro de Heraldo Muñoz *La política exterior del Gobierno Militar*, se estableció una premisa que ha sido repetida por múltiples autores: la condición de aislamiento internacional que vivió Chile durante el régimen militar (Muñoz 1986). Esta condición se explicaba por dos razones. La primera era la misma naturaleza del régimen de gobierno, especialmente en la década de los ochenta, que lo hacía poco receptivo para países que tenían un sistema democrático. Esta situación se vio reforzada por las violaciones a los derechos humanos que el régimen militar perpetró, lo que generaba rechazo incluso en aquellos países que no discriminaban al régimen por su naturaleza, pero sí por estas acciones. Este aislamiento, a juicio de Muñoz, se expresaba en los muy reducidos encuentros oficiales entre mandatarios, las sanciones internacionales y el bloqueo que recibió el país de parte de una serie de organismos internacionales. Por aquellos años, Chile fue calificado como “país paria” (Insulza 1998; Spring 1980).

Al recuperar Chile su cualidad democrática, se levantaron las sanciones internacionales hacia el Gobierno, se le permitió la entrada a diferentes foros internacionales y aumentó de inmediato la receptividad de otros mandatarios para recibir a su par chileno, en ese entonces Patricio Aylwin. Sin embargo, aquella concepción es criticada por una serie de autores (Ross 2007; Fermandois 2004). El aislamiento internacional hacia Chile durante el Gobierno Militar no puede entenderse como absoluto, sino que tuvo una naturaleza eminentemente política, lo que se inserta dentro de los parámetros propios de la Guerra Fría. Como consecuencia del cerco político en el ámbito internacional, el régimen militar buscó privilegiar otros aspectos, especialmente los vínculos económico-comerciales con otros países, con el objetivo de paliar el aislamiento. Es por eso que la política exterior por aquellos años tuvo un fuerte componente comercial, en desmedro de lo político, lo cual estaba en línea con el modelo de desarrollo que poseía el país. Por lo tanto, hablar de una “reinserción internacional” inmediata luego de la recuperación de la democracia se aplica a determinados sectores, mas no a la totalidad de la política exterior.

El gobierno de transición de Patricio Aylwin tuvo una serie de prioridades en el plano de la política exterior. Una de ellas fue la recomposición de los lazos políticos, al más alto nivel, con los países limítrofes, debido a que, durante el Gobierno Militar, se mantuvo latente la posibilidad de un conflicto armado con la mayoría de ellos, o, en su defecto, se experimentó serios retrocesos en las vinculaciones, siempre a nivel político. Dentro de estas medidas de reparación estuvo la relación con Perú, con el cual se evidenció la posibilidad de una guerra a mediados de la década de los setenta (Zapata 2017; Rodríguez Elizondo 2004; Insulza 1998). Otra prioridad del gobierno de Patricio Aylwin fue afianzar al país dentro del contexto internacional, como parte de la “reinserción”; es decir, fortalecer a Chile en distintos foros internacionales, y establecer una institucionalidad que permitiera su continuidad en los mismos.

Considerando el mencionado aislamiento y la contraparte de la apertura económica que vivió Chile desde la década de los ochenta, la forma de realizar y pensar la política exterior en democracia estuvo influida por dos factores: la mantención y maximización de la estrategia de comercio internacional, y la creación de una institucionalidad

que permitiera dicha expansión, a través de tratados internacionales o instrumentos similares. En este sentido, la institucionalización en democracia del modelo de desarrollo dejado por el régimen militar no solamente tuvo influencia en el ámbito interno, sino también en la manera en que se pensaba y planificaba una parte sustancial de la política exterior. El proceso de expansión comercial internacional de Chile estuvo apoyado sobre la base de una vasta comprensión jurídica de los actos y actores internacionales. El primer canciller chileno en democracia, Enrique Silva Cimma, fue abogado y especialista en derecho administrativo; por ende, el respeto al Derecho Internacional, considerando que el país fue “aislado” bajo estos términos, se constituyó en uno de los pilares en que se basó la política exterior, especialmente durante el período de transición, desde 1990 hasta 1994.

Estas visiones en torno a la política exterior de Chile tuvieron una influencia directa en la manera en que el país representaba el territorio. La concepción de la política exterior en democracia tuvo una visión diferente a la de la época del régimen militar, cuando los organismos internacionales no eran considerados dentro de la planificación y se priorizaba las relaciones con aquellos países que tuvieran una alineación ideológica, como fue el caso de la España de Francisco Franco. La concepción del “regionalismo abierto”, cuyo aspecto esencial era la promoción, por parte de Chile, de espacios regionales de integración, se tradujo en un cambio en la manera de concebir el territorio, pasando de ser un elemento de conflictividad a uno de cooperación (Witker 2000). Además, se dio paso a una visión de complementariedad y vinculación con otros Estados, especialmente en temas comerciales, con lo que la noción de interdependencia comenzó a ser un aspecto tratado y discutido en la planificación de la política exterior chilena.

La influencia de la concepción legalista en la política exterior de Chile también tuvo un impacto en la manera de interpretar el territorio. Esto se ve reflejado en dos acontecimientos específicos: la negociación de tratados o acuerdos internacionales, especialmente relacionados con aumentar el intercambio comercial; y la influencia de organismos internacionales en aspectos específicamente territoriales. El primer punto se explica porque todo acto que se efectúe dentro del ámbito de la política exterior debe tener un respaldo que ofrezca certeza

jurídica, especialmente en lo concerniente al Derecho Internacional. Por lo tanto, cualquier proceso de integración debe partir de una base jurídica sobre la que sea posible actuar, con el objetivo de construir una determinada institucionalidad. Un ejemplo de aquello es la negociación de los diferentes Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con los países de la región, los que fueron considerados el paso previo a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC). El segundo punto se ejemplifica en la aceptación de resoluciones de tribunales o árbitros internacionales, aun en ámbitos que afecten el territorio nacional, como sucedió con la disputa territorial entre Chile y Argentina por el territorio de Laguna del Desierto, de la que salió favorecido el último país.

En esencia, durante el período democrático, el territorio no se apreciaba como un elemento puramente militar, sino que también se abrían otros canales de interpretación, que daban paso a otras formas de relación del país con su entorno, especialmente con sus vecinos. Estos canales de interpretación se basaban en la nueva posición de un país “reinsertado” en el sistema internacional, con base en un fuerte componente de vinculación comercial, secundado por el respeto al Derecho Internacional, y dejando de lado la conflictividad del Gobierno Militar, especialmente con los países fronterizos.

En Perú se evidenció una situación diferente. Este país gozaría de un corto período de democracia formal, debido a que el 5 de abril de 1992, el presidente Fujimori daría un autogolpe de Estado, suspendiendo las funciones del Congreso, así como las del poder judicial. Con el apoyo de las Fuerzas Armadas, el mandatario estableció un gobierno de “emergencia y reconstrucción nacional”, con el argumento de la necesidad de contar con más poderes para el combate a las fuerzas irregulares que establecían una inseguridad extrema en el país. Esta percepción no era solamente interna, ya que Perú era citado, en múltiples textos internacionales, como un caso de estudio de un país balcanizado y/o libanizado (Murakami 2012) debido, principalmente, a la fuerte influencia de grupos que iban más allá de la acción del Estado, que también contaban con una cierta legitimidad y rivalizaban en amplios territorios con la actuación estatal. Aquí conviene destacar que el accionar de estos grupos irregulares no comenzó con la administración de Fujimori, sino que

se hicieron sentir en la década de los ochenta, y alcanzaron su clímax a comienzos de los noventa (García-Sayán 1990).

El autogolpe de Fujimori provocó un cambio radical en la forma de visualizar la política interna de Perú y en la manera en que se establecieron las bases institucionales para los siguientes años. Desde el punto de vista político, la administración de Fujimori posterior al autogolpe puso énfasis en el ámbito interno, lo que se manifestó en dos acontecimientos claros, en el corto plazo. El primero fue la lucha contra los grupos que amenazaban la existencia del Estado y su seguridad. Es así como, en septiembre de 1992, se capturó al líder del grupo Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, lo que devino en la progresiva desarticulación de aquel movimiento. Y el segundo acontecimiento clave fue la elaboración de una nueva Carta Fundamental en el año 1993, cuya principal consecuencia fue la adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico, que limitaba el rol del Estado y aumentaba la participación del sector privado. Ambos sucesos denotan que la administración de Fujimori posautogolpe estuvo centrada en la reorganización del aparato estatal, así como en la pacificación del mismo, por lo que los acontecimientos internacionales estuvieron relegados a un segundo plano (Bákula 2002).

En el ámbito externo, el autogolpe trajo como consecuencia un aislamiento político de parte de una buena fracción de países latinoamericanos, especialmente aquellos que tenían gobiernos democráticos. La interrupción de la democracia en un momento en que ya no había gobiernos militares en la región generó el rechazo de aquellos países que tenían gobiernos democráticos y pocas intenciones de afianzar o aumentar lazos con Perú (Murakami 2012). Se debe considerar que esto ocurría un año después de la Declaración de Santiago, impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se reconocía a los regímenes democráticos y se castigaba a aquellos gobiernos que se apartaran de esos cánones. Así,

aunque con diferencias de grado y matices, Estados Unidos y los países europeos y latinoamericanos criticaron el “autogolpe”, calificándolo de inconstitucional y antidemocrático. Exigieron al Gobierno de Fujimori retornar democráticamente al orden constitucional lo antes posible. Entre ellos, Estados Unidos, Alemania y España demostraron una posición

particularmente dura y anunciaron la suspensión de la ayuda económica al Perú. Por su parte, Venezuela rompió relaciones diplomáticas con el Perú, mientras que el Grupo de Río, el órgano consultivo de los países latinoamericanos, dejó en suspenso el derecho de Perú a participar en él. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la única entidad financiera internacional que había reanudado la dación de préstamos para el Perú luego de que se reinsertara en la comunidad internacional financiera, decidió también suspender la realización de nuevos créditos (Murakami 2012, 300-301).

Perú comenzó a vivir un período de aislamiento; sin embargo, pese a que el golpe de Estado atentaba contra el régimen democrático, al país no se le impusieron sanciones internacionales de significancia, debido a que Fujimori estableció un cronograma para restaurar el orden democrático, lo cual fue aceptado por la mayoría de los países y organismos internacionales. Así, se estableció una nueva Constitución y se generaron espacios de diálogo entre los diferentes actores políticos, pero una de las principales consecuencias de aquella época fue la cooptación de instituciones por parte del mandatario. Según Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi (2006), este fue un mecanismo para mantener el poder concentrado en la figura del presidente, sin importar que se tratara de restablecer la democracia. Por lo tanto, la visión democrática de aquel período estuvo más centrada en las formas que en el fondo.

También la Cancillería peruana sufrió un proceso de cooptación por parte del presidente, estableciéndose así una nueva forma de gestionar la política exterior, que incluía a funcionarios de exclusiva confianza del mandatario en puestos clave (García-Sayán 2002). Tomando en cuenta aquel proceso de cooptación, no puede considerarse que la política exterior de Perú no se vio involucrada o impactada por dicho cambio, en su valoración internacional y en sus acciones más allá de la frontera. El país transitó de la política abiertamente americanista y antiimperialista de la administración de Alan García, en la segunda mitad de los ochenta, a una apertura hacia capitales extranjeros e instituciones que son parte sustancial del sistema financiero internacional, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el BID. Este esquema de relaciones se manifestaría con mayor fuerza en la segunda mitad de la década de los noventa (Bruce St. John 2017).

La representación del territorio en el período inmediatamente posterior al autogolpe de Fujimori sufrió un cambio radical respecto a cómo se comprendía en otras administraciones, las cuales no consideraban que la actuación de los grupos subversivos dentro del territorio era un problema relevante. Al lidiar con las acciones de grupos como Sendero Luminoso y otros, la concepción del territorio fue de desmembramiento interno. Por lo tanto, había la necesidad de consolidar la presencia del Estado y de sus diferentes instituciones dentro del territorio nacional, para disminuir la presencia e influencia de estos grupos, y para tener mayor figuración dentro del imaginario social peruano. Esto último fue especialmente fuerte en aquellas zonas que, históricamente, habían sido excluidas de las políticas gubernamentales, como la región Sierra (Murakami 2012). Evidentemente, todo esto tendría una repercusión directa en la relación con Chile.

La vinculación de la interrupción democrática en Perú con el proceso de transición chileno se manifestó en la relación bilateral y en la interpretación del territorio entre las partes, a través de dos grandes procesos. El primero fue la interrupción de las denominadas Convenciones de Lima; y el segundo, la sintonía y encuentro de los modelos de desarrollo establecidos por ambos países, especialmente en el aspecto comercial. Las Convenciones de Lima fueron aquellas conversaciones y acuerdos a los que los Gobiernos de Chile y Perú llegaron sobre los temas pendientes que se derivaban de lo establecido en el Tratado de Lima de 1929. Si bien es cierto que ambos países habían sostenido conversaciones sobre este punto en la segunda mitad de la década de los ochenta, dichas gestiones fueron interrumpidas unilateralmente por Chile, dejando los acercamientos en un punto muerto. Posteriormente, al recuperar Chile la democracia, los diálogos se retomaron y concluyeron en las mencionadas Convenciones, que fueron aprobadas por el parlamento chileno. Se estaba a la espera de la aceptación por parte de su homólogo peruano, para luego suscribirlas como un acuerdo internacional, cuando el Gobierno de Fujimori se retractó sobre su importancia.

La interrupción de las Convenciones por parte de Perú obedeció principalmente a dos causas. La primera era la prioridad de estabilizar institucionalmente al país, como respuesta a la interrupción del orden democrático. En línea con lo anterior, cualquier acuerdo internacional, especialmente

en lo relativo a la solución de los problemas territoriales con Chile, estaba fuera de la nueva agenda del Gobierno peruano de aquel entonces. Incluso, el Gobierno de Aylwin fue muy crítico con el autogolpe de Fujimori, y las relaciones se restablecieron rápidamente, pero se dejó de lado una eventual aprobación por parte del Congreso peruano de las Convenciones de Lima (Van Klaveren 2012b; Fernandois 2011a).

La segunda causa fue la negación de determinados puntos de las Convenciones de Lima en sí. Como sostiene Hugo de Zela (1996), había una serie de puntos que no estaban dentro de las Convenciones, pero seguían pendientes. Este aspecto es complementado por José Rodríguez Elizondo y Juan Miguel Bákula, quienes señalan que las Convenciones eran una buena solución a los problemas pendientes, pero se sostenían en un argumento puramente legalista y no sopesaban otros elementos que también se debían discutir y resolver. Las Convenciones estaban construidas dentro del marco de análisis y comprensión legalista chileno, sin tomar en cuenta los intereses peruanos reales en la zona ni la visión de determinados actores, que tenían influencia en la política peruana, pero no tenían una voz oficial por aquel entonces. Ejemplos de aquello fueron la posición del exsecretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, así como del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), que reúne a importantes autoridades de la política exterior peruana. Ambos actores se mostraban críticos con la aprobación de las Convenciones de Lima.

En este punto se puede visualizar la influencia que comenzaba a tener la cooptación de las instituciones políticas peruanas por parte de Fujimori, entre las que se encontraba la Cancillería (Bákula 2002; Rodríguez Elizondo 2004). Bákula (2002, 1136) sostiene:

en resumen, la aproximación lograda a los temas esenciales puso de manifiesto los inconvenientes más notorios, que se concentraban en dos áreas de problemas. De un lado, los aspectos técnicos, en relación con las obras y su eficaz funcionamiento; y, de otro, los vacíos que, en relación con el futuro de las relaciones entre Perú y Chile, quedaban sin resolver; y en ambos casos con evidente perjuicio del interés nacional.

Dentro del plano de la representación territorial, específicamente desde el punto de vista peruano, las Convenciones no representaban un “punto final”, como hiciera notar el presidente Alberto Fujimori en diferentes discursos (Bákula 2002, 1134). Había otros temas que se relacionaban al interés peruano y que no fueron considerados dentro de las negociaciones; o que fueron considerados, pero para dejarlos en otro nivel, por Chile y por Perú, como sucedió con el tema del Chinchorro.⁴ Sin embargo, cabe destacar que el acercamiento con Chile de parte de la administración de Fujimori no era representativo de los intereses históricos de la política exterior peruana.

Desde el punto de vista chileno, la visión legalista se impuso sobre la concepción política del acuerdo bilateral, sin reparar en la cualidad de “outsider” de Fujimori, dentro de la política interna peruana. José Rodríguez Elizondo (2004) destaca que la cualidad asiática del mandatario peruano lo hacía más receptivo a tratar temas que para otros personeros eran sensibles. Al mandatario le reprocharon que el no tener antepasados que derramaran sangre en el conflicto con Chile lo hizo propenso a los postulados que se acordaron durante las conversaciones bilaterales.

En lo relativo a los modelos de desarrollo, ambos países habían establecido la apertura de sus economías, siguiendo los lineamientos del neoliberalismo. Mientras que Chile lo hizo a fines de la década de los setenta, Perú lo afianzó luego de crear una institucionalidad apropiada, luego de la Constitución de 1993. Como consecuencia, los espacios de intercambio y diálogo entre los países, especialmente en la segunda mitad de la década de los noventa, se centraron en el aspecto político, específicamente en la solución de los temas pendientes derivados de la Guerra del Pacífico, y se abrieron nuevos canales, como el del intercambio comercial. Al tener Chile y Perú modelos de desarrollo similares, y con el creciente intercambio de bienes y servicios, se dio paso a esquemas de la relación donde la integración se hacía necesaria, incluso en ámbitos como la facilidad de desplazamiento de personas entre ambos países, lo

⁴ Chinchorro es un área territorial ubicada en la ciudad de Arica, propiedad del Estado peruano, cuya dimensión es de aproximadamente 120 000 km². Su origen se remonta a la Guerra del Pacífico y a la toma de Arica por las tropas chilenas, considerando que dicha ciudad era parte de la soberanía peruana. Hubo residentes peruanos que no quisieron dejar la ciudad durante el período de la “chilenización”, antes de la firma del Tratado de Lima en 1929.

que se erigía como una potencial vinculación de características territoriales. Con ello, el territorio comenzaba a tener nuevas interpretaciones y representaciones, ya no solamente sobre la base de un pasado conflictivo, sino también desde una perspectiva donde el factor comercial tenía gran peso; otorgando, al mismo tiempo, nuevos esquemas para la generación de confianzas recíprocas.

En la década de los noventa, Chile tuvo un rol clave durante el conflicto que enfrentó a Perú y Ecuador, en 1995, en la zona del Cenepa. Dicho conflicto es más conocido como la Guerra del Cóndor. Al respecto, es necesario mencionar que las relaciones entre Chile y Ecuador, especialmente desde el régimen militar chileno, estuvieron marcadas por un alto nivel de cooperación, sobre todo en temas estratégico-militares, considerando la posibilidad de un conflicto que vinculara a ambos países en contra de Perú. Lo anterior se deriva de los acontecimientos históricos, de características bélicas, que tanto Chile como Ecuador han vivido con Perú (Quezada 2016). Dentro del imaginario social y político peruano, se establecía la situación hipotética de que un potencial conflicto, con Chile o Ecuador, derivaría en acciones de alguno de los dos vecinos, pasando de una relación conflictiva de uno a uno, a otra de dos a uno, lo que dejaría a Perú en abierta desventaja estratégica.

El papel que jugó Chile en el conflicto entre Perú y Ecuador, al menos por aquellos años,⁵ evidenció que el país no tenía mayores intereses en una aventura bélica ni en favorecer a uno de los involucrados por sobre el otro. Esto se vio refrendado en el rol de Chile como país garante del Protocolo de Río de Janeiro, para establecer el fin de las hostilidades entre ambos Estados. De acuerdo con diversos autores (Rodríguez Elizondo 2004; Ferrero 2001), a raíz de este acontecimiento se estableció una nueva dinámica para comprender la relación como un todo, especialmente luego de que Perú retomara determinados cauces institucionales en cuanto a la formalidad democrática. Por lo tanto, las relaciones bilaterales chileno-peruanas, luego del conflicto del Cenepa, se ampliaron y se dieron en un marco de mayor confianza. Claudio Fuentes y Paz Milet (1997) señalan que, en la segunda mitad de la década del noventa,

⁵ A comienzos de la década de 2000, se hizo público que tanto Argentina como Chile violaron su rol de garantes en el Pacto de Río de Janeiro, al suministrar armamento al Ecuador.

las relaciones entre ambos países se centraban en los temas territoriales que aún estaban pendientes, específicamente los derivados del Tratado de 1929, pero había múltiples espacios en los que debían dialogar.

Al tener la relación nuevos esquemas y niveles —como la integración entre regiones fronterizas, los flujos migratorios, las relaciones económico-comerciales y los temas territoriales pendientes en la segunda mitad de los noventa—, surgieron nuevos puntos de vista sobre las representaciones territoriales, y se comenzaron a visualizar otros problemas. Dentro de las nuevas formas de representación del territorio, la segunda mitad de los noventa se caracteriza por tres procesos: una comprensión más atomizada del territorio en ambos países, según la cual las regiones o provincias, especialmente las fronterizas, comienzan a tener una agenda cada vez más propia e independiente de las acciones del nivel central; un afianzamiento de la necesidad de mantener y aumentar los canales de cooperación, especialmente en materias comerciales; y un eventual “punto final” a los temas históricos pendientes entre ambos países, específicamente en el ámbito territorial.

Cabe señalar que, históricamente, cuando Chile y Perú han tratado aspectos fronterizos, han establecido un condicionamiento sobre la noción del Estado centralista. Las regiones o provincias que tienen límites internacionales deben seguir los lineamientos que se dictan desde las respectivas capitales estatales (Ovando y Zapata 2016). Esto puede explicarse por dos razones. En primer lugar, dentro de los procesos de consolidación de los Estados —especialmente en Chile, y en menor dimensión en Perú—,⁶ las formas de relacionarse con otros países se han dictado desde el nivel político central, ubicado en las capitales nacionales, teniendo así la concepción del Estado unitario. La política exterior se aplica a un país como un todo, sin diferenciaciones por las divisiones regionales o provinciales que posea. Y, en segundo lugar, la potestad que puedan tener las regiones o provincias con límites internacionales tiene una cualidad que se asocia con la protección de la integridad territorial del Estado. Aquellas regiones o provincias se ponderan de forma

⁶ En Perú, los regionalismos tienen mayor influencia en la concepción política del Estado. Aquello no solo se evidencia en los diferentes enfrentamientos entre las provincias y el nivel central, sino en los diferentes niveles de desarrollo que se aprecian entre las mismas.

diferente, si se les compara con otras similares, desde el punto de vista político-estratégico y militar. En el caso de Chile, pero principalmente para la situación de Perú, la frontera común ha tenido un tratamiento asociado a un conflicto bélico, como consecuencia de los acontecimientos del pasado. Por ende, se percibe una especie de “militarización” de las relaciones en aquellas regiones o provincias, que, a su vez, se decantan en una visión centralizada de las potenciales amenazas.

Especialmente desde la segunda mitad de la década de los noventa, la manera en que se relacionan las regiones o provincias a ambos lados de la Línea de la Concordia,⁷ y los niveles en que se manejan las decisiones políticas para estas áreas territoriales comenzaron a cambiar de manera paulatina. Debido al proceso de mayor integración entre los países, producto de la movilidad de personas y del intercambio de bienes y servicios (Seoane 1997), se empezaron a establecer nuevos canales de comunicación y diálogo para los intercambios entre las autoridades políticas de ambos países, en diferentes niveles de la región o provincia. Sin embargo, la concepción de la frontera vinculada a temáticas militares se mantuvo por aquel período. Por lo tanto, la visión del espacio fronterizo común entre Chile y Perú avanzaba paulatinamente hacia una descentralización de las capitales nacionales, pero se mantenía la noción de un espacio donde el componente estratégico tenía una presencia fuerte.

Tomando en cuenta que ambos países compartían una frontera, así como la visión de un modelo de desarrollo común, basado en una concepción liberal de la economía, los intercambios de bienes y servicios comenzaron a tener un comportamiento único en la historia bilateral, alcanzando altos niveles que nunca se habían visto. Así, la posibilidad de un eventual conflicto bélico, e incluso la percepción en torno a una historia negativa que separa a las sociedades chilena y peruana, no tenían cabida dentro de los intercambios comerciales. Se abría un espacio nuevo en la relación bilateral, en el que el intercambio comercial se convertiría en uno de los principales elementos (Fuentes y Milet 1997). Cabe señalar que, en comparación con lo ocurrido en la primera mitad de los noventa, hubo influencias internas que propiciaron el acercamiento. La más importante, desde el punto de vista de

⁷ Se denomina Línea de la Concordia al límite terrestre que separa los territorios de Chile y Perú.

Chile, fue la elección de Eduardo Frei Ruiz-Tagle como presidente de la República, a quien, dentro del ámbito de la política exterior, se le reconoce por expandir el modelo chileno de exportaciones y tratados comerciales (Wilhelmy y Durán 2003). Por el lado de Perú, la elección de Fujimori para un segundo período afianzó el modelo de desarrollo propuesto en la Constitución de 1993, habiendo así gran sintonía con la forma de ejecutar la política exterior de Chile, específicamente en el plano de los intercambios comerciales (López y Muñoz 2011). Esto se concretó, por ejemplo, en la celebración del ACE 38 (Acuerdo de Complementación Económica), el 22 de junio de 1998, el cual se considera un paso previo para la suscripción de un TLC.

Lo anterior, visto desde una perspectiva territorial, dejaba de lado la agenda histórica conflictiva e involucraba la participación de la contraparte en una serie de proyectos. Por ende, la percepción de una competencia territorial era reemplazada, aunque de manera paulatina, por una necesidad de cooperación. Sin embargo, y como se mencionó en su momento, este aspecto trajo consigo otras dinámicas y problemas en la relación bilateral.

Como último proceso que explica el afianzamiento de las nuevas formas de representar el territorio en la relación bilateral entre Chile y Perú, se encuentra la noción de establecer un “punto final” para los temas pendientes derivados de la Guerra del Pacífico, particularmente los que se disponían en el Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario. Como bien destaca Fabián Novak (2000), luego de la firma del Acuerdo de Brasilia, donde ya se dejaba encaminada una solución al problema limítrofe entre Perú y Ecuador, la Cancillería peruana comenzó a realizar las gestiones para solucionar, también, los temas pendientes con Chile.

La firma del acuerdo de paz con Ecuador fue un importante logro para reducir las tensiones en octubre de 1998. El tratado también ayudó a establecer los proyectos de desarrollo de las regiones afectadas por el conflicto. Posteriormente, las negociaciones con Bolivia resultaron en un acuerdo que produjo un corredor y una zona de libre comercio en el puerto peruano de Ilo. Otros acuerdos fueron firmados para promover el desarrollo económico alrededor del lago Titicaca. Y como consecuencia de estos logros, las discusiones con Chile sobre las antiguas reclamaciones territoriales también obtuvieron su lugar en la agenda de la política exterior peruana (Berríos 2003, 219).

Se observa que el conflicto entre Ecuador y Perú estableció una nueva forma de relación también con Chile. Es así que, como consecuencia del proyectado final de los problemas territoriales entre Ecuador y Perú, se retomaron las conversaciones bilaterales entre Chile y Perú, las cuales comenzaron a establecerse desde el año 1997. Producto de aquellas conversaciones, las partes llegaron a concretar la firma de un Acta de Ejecución el 13 de noviembre de 1999, la que tiene un fuerte componente jurídico y técnico, aunque el contexto posee un alto grado de emocionalidad.

Este Acuerdo puso fin a las secuelas de la infausta Guerra del Pacífico, cerrando 70 años de disputas, recelos y antagonismos, y abriendo una nueva etapa donde la cooperación, la estabilidad y la integración deberán ser las características de nuestra relación bilateral (Novak 2000, 72).

Lo anterior se complementa con las declaraciones del canciller de Perú de la época, Fernando de Trazegnies Granda (2000, 49), con motivo de la suscripción de la mencionada Acta:

Y ahora Perú y Chile ponen fin a las últimas secuelas con las que los hechos del pasado intentaron vanamente marcar con sangre nuestro futuro. Y es así como podremos entrar, dentro de dos meses, al S. XXI, libres de las hipotecas morales y de las secuelas que tuvieron su origen en problemas del S. XIX.

La noción de “punto final”, específicamente sobre los aspectos que se derivaron de la Guerra del Pacífico, se encuentra de manera clara en los discursos de las partes contrayentes. Sin embargo, la visión de un “punto final” a los problemas más estructurales de aquel conflicto bélico posee un tratamiento mucho más complejo y amplio. Si bien puede comprenderse que el Acta de Ejecución se veía como un acuerdo que ponía fin a temas pendientes, estos eran muy puntuales y técnicos. Y si bien establecían una concepción en torno a un eventual cambio definitivo en la representación del territorio para las partes, pasando de una identificación conflictiva a una de cooperación (como se destaca en los discursos oficiales), esto era realmente un punto más dentro de una gran cantidad de aspectos involucrados en este cambio.

Pero, como se explicó en su momento, pese a que en la segunda mitad de la década de los noventa se afianzaron o se generaron nuevas formas de representar el territorio entre las partes, también surgieron nuevos desafíos o, en su defecto, se comenzaron a observar nuevos problemas dentro de la relación bilateral, como consecuencia de aquellos procesos de representación territorial. Así, la visión que se tenía de la contraparte, especialmente la negativa, no solamente se circunscribía a un discurso histórico con base en los temas territoriales pendientes, sino que adquiría nuevas formas, que se aprecian de manera diferente, dependiendo del país que se observe. Desde el punto de vista chileno, la llegada de una fuerte migración peruana comenzó a establecer nuevos parámetros de conocimiento relativo con respecto a la contraparte, especialmente en un ámbito social; y desde la perspectiva peruana, la llegada de inversiones y capitales chilenos comenzó a construir una imagen de Chile como país “expansionista”.

Con respecto al proceso migratorio de población peruana hacia Chile, el cual se observa con claridad desde la segunda mitad de la década de los noventa, trajo consecuencias, sobre todo en el ámbito social, particularmente en la vinculación cultural (Stefoni 2007). El reconocimiento de ciertos patrones culturales de la población peruana, así como su vinculación con elementos propios de Chile, fue uno de los procesos que se evidenciaron por aquel período. Lo anterior se ejemplifica en las áreas donde la población peruana se comenzó a vincular con su par chilena. La contratación de personas de nacionalidad peruana para realizar labores domésticas, o la apertura de restaurantes peruanos en diferentes sectores socioculturales de Santiago dieron lugar a espacios de convivencia y conocimiento mutuo en ámbitos que eran desconocidos dentro de la cotidianidad de personas de ambas nacionalidades (Araujo, Legua y Ossandón 2002). Pero este proceso no estuvo exento de problemas, especialmente en los sectores sociales más necesitados, debido al aumento de mano de obra de nacionalidad peruana y la consecuente exclusión de la mano de obra chilena.

La expansión de la visión comercial de la política exterior chilena encontró una respuesta positiva en el otro lado de la Línea de la Concordia, lo que se empezó a manifestar con el intercambio de bienes y servicios entre ambos países, y con la entrada de capitales chilenos en

determinados sectores de la economía nacional peruana, como el *retail*, telecomunicaciones, transporte aéreo y alimentación, por mencionar algunos (Fairlie y Queija de la Sotta 2007). El aumento de inversiones chilenas en la economía peruana, especialmente en ámbitos que eran visibles para la población en general, llevó a establecer la reaparición, específicamente dentro de un sector del discurso cultural peruano, de la visión de Chile como un país expansionista (Milet 2005). En este punto, se deben tener en consideración dos dimensiones de aquella visión: una que se relaciona con la noción de reaparición, y otra que se vincula con la naturaleza del proceso en sí.

Cuando se habla de la reaparición de una visión expansionista en torno a la imagen de Chile se genera una inmediata vinculación con los acontecimientos relacionados con la Guerra del Pacífico, particularmente la anexión de territorios que fueran de Perú a Chile. La noción de expansionismo viene dada por la presencia de Chile dentro de un espacio territorial peruano, ya sea a través de la preparación para un eventual ataque militar a Perú, con el objetivo de defender sus intereses; o bien, por medio del ingreso de capitales privados de origen chileno, que reemplazaron a los capitales nacionales de Perú. Cabe señalar que el concepto de expansionismo se aplica exclusivamente cuando se trata de capitales chilenos, haciendo una directa analogía a la historia conflictiva de la Guerra del Pacífico, debido a que ambos procesos descritos —es decir, la preparación para un ataque bélico y la colocación de intereses chilenos en territorios extranjeros fronterizos— son parte de la historiografía peruana que explica el conflicto de 1879 (Parodi 2010; Flórez 2007).

Cuando se menciona la visión expansionista de Chile, se hace una referencia directa a la incorporación de capitales chilenos en la estructura económica de Perú, específicamente desde la segunda mitad de la década de los noventa. No obstante, la naturaleza del proceso de expansionismo chileno se evidencia totalmente diferente cuando se realiza una analogía histórica con la Guerra del Pacífico. En dicho acontecimiento, el elemento bélico y militar es central para comprender sus consecuencias; mientras que desde la perspectiva que se da dentro de la década mencionada, el expansionismo chileno tiene una representación territorial en donde la presencia de los elementos armados es casi nula, priorizando el aspecto económico-comercial. Por aquellos años, algunos

autores ya comenzaban a advertir una eventual asimetría en términos militares entre ambos países, aunque se habían abierto espacios de comunicación y diálogo entre las Fuerzas Armadas, así como también a nivel de los ministerios de Defensa (Robles 2006). Pese a lo señalado, la percepción del expansionismo chileno plantea una noción negativa con respecto a la contraparte, desde el punto de vista peruano, más allá de que sea un proceso de distinta naturaleza al dado en la segunda mitad del siglo XIX.

El afianzamiento de las bases para aumentar los niveles de cooperación, tras la resolución de los problemas histórico-territoriales con la suscripción del Acta de Ejecución, en 1999, y la aparición de otros fenómenos dentro de la relación bilateral –como la concepción de un expansionismo chileno en Perú o la migración de población peruana hacia Chile– configuraron el panorama de la relación bilateral de cara al siglo XXI. Con esto, además, se definía la pauta de un “punto final” con respecto a las consecuencias territoriales de la Guerra del Pacífico. Sin embargo, dichas perspectivas, que se visualizan en los discursos oficiales emitidos por ambas partes en ceremonias protocolares, chocaron con un aspecto que puede ser considerado estructural dentro de las relaciones bilaterales: la conflictividad desde el punto de vista territorial. En menos de un año de la firma del Acta de Ejecución y de la eventual posibilidad de un “punto final”, dicho escenario no se dio por dos motivos: la presentación, por parte de la Armada de Chile, de una carta de navegación, y el denominado “incidente de la caseta”.

Retorno a la agenda territorial conflictiva: la carta de navegación chilena y el “incidente de la caseta”

Al comenzar el nuevo milenio, las relaciones entre Chile y Perú auguraban que los conflictos del pasado se habían superado, se podía mirar al futuro en los múltiples aspectos que se habían construido mutuamente, entre los que la cooperación y la integración comercial tenían un lugar preponderante. Sin embargo, dos acontecimientos restablecieron una dinámica conflictiva entre las partes, especialmente en el ámbito territorial: el rechazo de la Cancillería de Perú a una carta de navegación

realizada por la Armada de Chile, donde se establecían los puntos que determinaban el límite marítimo entre los dos países, y lo que se conoce como el “incidente de la caseta”.

El 20 de octubre del año 2000, la Cancillería peruana objetó una carta de navegación realizada por el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA), particularmente porque establecía, de manera unilateral, una línea que pasa sobre el mar, utilizando el paralelo geográfico como guía. Como destaca Gonzales Posada (2015, 54), el elemento clave es que dicho paralelo pasaba por el hito número 1, que, a su vez, establecía la frontera terrestre, y en dicha carta de navegación se identificaba como “límite marítimo”. El mensaje que emitió Torre Tagle fue que aquella demarcación no era legal, debido a que no existía un tratado específico para la delimitación de la frontera marítima entre los dos países, y fundamentó su posición en lo planteado en 1986, en el “memorándum Bákula”. No obstante, a diferencia de lo sucedido con dicho memorándum, esta vez el Gobierno chileno emitió una respuesta, señalando que el límite marítimo ya había sido fijado entre las partes y que había antecedentes que lo reafirmaban (Gonzales Posada 2015).

En abril de 2001, se produjo otro acontecimiento que marcó diferencias en la relación bilateral, conocido como el “incidente de la caseta”, el cual, más bien, fue una sucesión de hechos. Funcionarios de la Armada de Chile desplazaron en dirección oeste una caseta de vigilancia cercana a la ubicación del Hito 1, que demarca la frontera terrestre entre Chile y Perú, argumentando una mejora en la visibilidad. En los días siguientes, autoridades peruanas señalaron que dicha caseta se encontraba en territorio nacional, por lo que se comunicaba a las autoridades chilenas que la estructura debía ser removida y devuelta a los espacios soberanos chilenos. Este acontecimiento, que incluso podría interpretarse como un malentendido, escaló al nivel de discusión presidencial, especialmente desde el lado chileno. La nueva administración de Ricardo Lagos sostuvo que la caseta había sido trasladada dentro de los espacios territoriales chilenos, y dejó saber su malestar a las autoridades peruanas de aquellos tiempos, las que vivían un período de transición política. Finalmente, las autoridades chilenas devolvieron la caseta al lugar donde había estado originalmente (Cabrera 2011).

Estos sucesos no pueden considerarse acontecimientos separados, sino complementarios. El reclamo de Perú ante la carta de navegación chilena puede visualizarse como una posición negativa de una de las partes de una relación bilateral; y en el “incidente de la caseta” se dio una aprobación explícita, de parte de las autoridades chilenas, ante el reclamo peruano. Posteriormente, como quedó reflejado en los argumentos de Perú en los alegatos ante La Haya, estos hechos serían considerados para sustentar el reclamo por la frontera marítima (Sifuentes y Riepl 2014). En las entrevistas sostenidas con expertos peruanos, ambos sucesos son señalados frecuentemente como los primeros actos del siglo XXI que evidencian la persistencia de un problema entre los países, específicamente en relación con la delimitación de la frontera marítima.⁸

Estos episodios, además, tuvieron una serie de repercusiones dentro de la relación bilateral. Hubo consecuencias en las diferentes interpretaciones de la significación del Acta de Ejecución de 1999, en la imagen de la contraparte, especialmente desde el punto de vista chileno, y en el desconocimiento de la situación identitaria y cultural de la contraparte, nuevamente desde la concepción de Chile sobre Perú. Otra característica que atraviesa ambos acontecimientos es que se vinculan directamente con un tema territorial. A raíz de estos hechos se comenzó a establecer, de manera oficial y en el plano académico, que aún existían temas territoriales pendientes entre ambos países, más allá de que el año 1999 significara un “punto final”, con el Acta de Ejecución.

El problema era que la concepción del “punto final” era diferente para cada parte y, por lo tanto, la misma Acta de Ejecución era interpretada de formas distintas, de acuerdo a los intereses de los países contrayentes. Según el punto de vista chileno, el Acta de Ejecución era el documento internacional con el cual se daba por resuelta la totalidad de los temas territoriales que quedaban pendientes entre ambos países. Esta versión quedaría refrendada en el discurso del propio canciller de Perú, Fernando de Trazegnies, al momento de la suscripción del Acta. Pero este instrumento, a su vez, tenía un significado que se asociaba directamente con las consecuencias de la Guerra del Pacífico, ya que al

⁸ Entrevistas a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017; y Allan Wagner, exagente de Perú en la CIJ, mayo de 2017.

establecer un “punto final” estructural, también quedaban superados otros aspectos conflictivos de la relación, específicamente lo relacionado con el enfrentamiento bélico (Rodríguez Elizondo 2004). Cabe señalar que, en el momento de la suscripción del Acta de Ejecución en Lima, como acto simbólico, Chile devolvió los libros sustraídos de la Biblioteca Nacional de Perú durante la ocupación de la capital peruana durante la Guerra del Pacífico, en conjunto con una parte del archivo notarial de Tacna (Bákula 2002). Con esto, siempre desde el punto de vista chileno, se buscaba potenciar el discurso de las “heridas cerradas”, al tiempo que se trataba de concretar la firma del acuerdo como un punto de inflexión en la relación bilateral.

Desde el punto de vista de Perú, la firma del Acta de Ejecución marcó un “punto final”, pero casi exclusivamente para el tema relativo al cierre de la frontera terrestre con Chile; es decir, se daba fin a la mayor parte de las diferencias que existían en la frontera terrestre, pero aquello no necesariamente significaba que otros puntos de la relación mejoraban. En otras palabras, desde la perspectiva peruana, no había una correlación directa entre la firma del Acta de Ejecución y la relación bilateral vista desde una óptica integral. De esta interpretación se derivan dos puntos que deben explicarse. En primer lugar, Perú dejaba clara su contraposición a la interpretación de Chile en lo relativo a la frontera marítima, diferencias que no eran parte de la concepción de “punto final” esgrimida al momento de la suscripción del Acta. El documento se refería a un tema netamente terrestre, mientras que acontecimientos como la protesta peruana ante la carta náutica chilena y el episodio de la caseta eran parte de otra problemática, de distinta naturaleza (Gonzales Posada 2015). Incluso, existe la concepción de que el problema de la frontera marítima no fue consecuencia directa de la Guerra del Pacífico, sino que se comenzó a dar luego de la segunda mitad del siglo XX.⁹

En segundo lugar, la concepción del Acta de Ejecución como un “punto final” estructural, como lo estableció en su momento Chile, no fue compartida en Perú. El documento se habría suscrito para tratar un tema muy puntual y técnico, como quedó evidenciado en el texto

⁹ Entrevistas a Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, junio de 2017; y Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

mismo del instrumento jurídico y en el punto de vista de algunos autores (Novak 2000; Bákula 2002; Rodríguez Elizondo 2004). Entonces, establecer un “punto final” para aquellos temas que eran parte de una agenda conflictiva propia del pasado, y que no se circunscribían solamente a un aspecto territorial, era una forma sesgada y parcial de ver dicho acontecimiento, especialmente desde la óptica de Perú. Una de las principales críticas que se realizaron desde diversos grupos políticos de Perú a la suscripción del Acta de Ejecución fue que dejaba absolutamente de lado elementos territoriales que también podían circunscribirse a la agenda de temas pendientes, como fue el caso del Chinchorro (Benavides 2002).

Sin embargo, pese a las diferencias que ambas partes discutieron, desde la perspectiva de algunos autores, tanto de Chile como de Perú (Rodríguez Elizondo 2014, Vidarte 2017), la suscripción misma y el ceremonial en el que estuvo imbuida el Acta de Ejecución tienen una significación relativamente mínima dentro de la relación bilateral. Lo anterior tiene una doble explicación, que va desde el proceso político interno que vivió Perú inmediatamente después de la firma del Acta, hasta la misma institucionalidad que generó la suscripción de dicho documento internacional.

Por un lado, es necesario observar el proceso político interno que ya comenzaba a vivir Perú, específicamente en lo relacionado a la gestión de Fujimori. El mandatario ganó su tercera elección presidencial en el año 2000, aunque bajo un manto de ilegalidad (Barnechea 2013). Adicionalmente, por presión de la oposición política y social, y por los hechos de corrupción realizados por su principal asesor político y jefe del Servicio de Inteligencia, Vladimiro Montesinos, se descubrió una gran cantidad de actos de corrupción, así como la cooptación institucional a través de sobornos. Montesinos fue cesado en sus cargos y buscó asilo político en Panamá (el cual le fue negado), para finalmente huir clandestinamente a Venezuela. Mientras, Fujimori, aprovechando un viaje oficial que hizo en noviembre de 2000 para participar en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), recaló en Japón donde, a través de un fax, emitió su renuncia a la Presidencia de la República. Aunque esta no fue aceptada por el Congreso, la institución declaró vacante el cargo de presidente de la República por “incapacidad moral permanente”.

Como consecuencia de aquellos acontecimientos, para algunos autores, en Perú se buscó retomar la senda democrática e institucional, pues los niveles de corrupción y cooptación del Gobierno de Fujimori habían establecido una democracia basada exclusivamente en la formalidad, mas no en el fondo (Ferrero 2001; Murakami 2012). Este período de transición política, presidido por Valentín Paniagua, se dedicó a reconstruir la institucionalidad lesionada y develar los diferentes actos de corrupción que se cometieron en la etapa conocida como el “fujimorato” (Ferrero 2001).

La vinculación entre la relación Chile-Perú y el proceso político que vivían los peruanos, específicamente en lo relativo a la interpretación del Acta de Ejecución, se comenzó a dar como consecuencia de la actuación del depuesto mandatario, internamente y en el ámbito de la política exterior. Si bien se buscaba retomar un camino de institucionalidad interna, los actos externos de Perú no reflejaban su realidad, debido a la cooptación de múltiples instituciones del Estado. En otras palabras, las acciones de aquellas instituciones no representaban una visión de política de Estado, sino la visión casi exclusiva del mandatario, que muchas veces iba en contra de los parámetros tradicionales de la política exterior peruana. Aquello se evidenció al momento de la negociación con Chile por las Convenciones de Lima, como también en la misma Acta de Ejecución, con menor fuerza (García-Sayán 2002; Chávez 1998; Couturier 1993).

Esto destaca una de las principales cualidades de Alberto Fujimori, como persona y como mandatario: su ascendencia japonesa. Este no es un elemento menor, especialmente al considerar la forma en que gestionó la relación bilateral con Chile. El hecho de tener una ascendencia que no era peruana fue uno de los principales aspectos que se le enrostró al mandatario al momento de entablar negociaciones sobre los temas pendientes del Tratado de Lima. A la política exterior de Fujimori se le criticó abiertamente el excesivo acercamiento hacia Chile, especialmente en los dos primeros años de su gestión, argumentando que aquello se debía a que no tenía un conocimiento acabado de los múltiples elementos que configuraban la relación con el vecino país (Rodríguez Elizondo 2004). La visión del entonces presidente Fujimori, sobre todo cuando estableció sus redes de cooptación institucional, no respondía a los temas que se manejaban, históricamente, en Torre Tagle, sin desconocer

que logró acercamientos con el resto de países vecinales, sobre aspectos limítrofes (Berríos 2003).

Por otro lado, se esgrime una crítica directa al propio espíritu del Acta de Ejecución, que no estableció las bases necesarias para construir una relación entre Chile y Perú con miras al futuro. Estas bases se relacionan con la eventual institucionalidad que pudo haber generado dicho instrumento jurídico. El texto del Acta de Ejecución se enfoca principalmente en elementos técnicos, que involucran aspectos territoriales, como por ejemplo las dimensiones de un muelle de atraque en el puerto de Arica, para uso de Perú, pero no considera los elementos vinculados a establecer acercamientos más estructurales. Según Juan Miguel Bákula (2002), el Acta de Ejecución puede considerarse un instrumento que ayudó a resolver los temas pendientes del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario; sin embargo, no fue la herramienta adecuada para relanzar las relaciones bilaterales sobre bases institucionales sólidas. Esta situación, a juicio de José Rodríguez Elizondo (2004), es un ejemplo más de que la suscripción de tratados internacionales *per se* no es sinónimo de solución de los problemas, especialmente cuando entre los países firmantes existe una historia altamente cargada de elementos negativos. Cuando se comparan los logros que se obtuvieron con el Acuerdo de Brasilia, que Perú firmó con Ecuador en 1998, y el Acta de Ejecución, que Perú firmó con Chile en 1999 (ambos instrumentos internacionales con fines similares desde el punto de vista territorial), se observa que el primer tratado se constituyó en el pilar de una relación de cooperación para el siglo XXI, mientras que el segundo solamente resolvió temas puntuales, sin tomar en cuenta la relación bilateral como un todo.¹⁰

El hecho de que, apenas un año después de que se enarbolará un discurso sobre un “punto final” para los temas pendientes entre ambos países, sucedieran acontecimientos que demostraban que la interpretación de dicho discurso era errada, tuvo como consecuencia un proceso de cambio dentro del imaginario chileno con respecto a la contraparte peruana. Como bien señala Paz Milet, al asociar los discursos con los hechos, en el colectivo chileno, apareció la noción de que Perú era un

¹⁰ Entrevistas a Paz Milet, profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, septiembre de 2016; y Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

país con un alto sentido de revanchismo (Milet 2005). Esta imagen del país del Rímac no es nueva, pues se aprecia en diferentes pasajes de la historia bilateral, especialmente en aquellos momentos cuando ambos países se han acercado a un enfrentamiento bélico (en el siglo XX, en la década de los noventa), sin embargo, esta visión había desaparecido, producto de las nuevas formas y niveles en que se gestaba la relación (Rodríguez Elizondo 2004). Se podría hacer un paralelismo con la imagen del expansionismo chileno que se comenzó a evidenciar en el imaginario social peruano.

Similar a la visión del expansionismo chileno que se tenía desde Perú, y su expresión en diversos campos de la relación bilateral, el revanchismo peruano que percibía una parte importante de los tomadores de decisiones político-estratégicas en Chile también posee un componente de evolución. Especialmente en la década de los setenta —cuando había un desequilibrio armamentístico a favor de Perú—, la concepción del revanchismo peruano se expresaba generalmente en el deseo de recuperar, por la vía de las armas, los territorios que fueron de soberanía peruana antes de la Guerra del Pacífico. En cambio, una nueva visión del revanchismo no implicaba una eventual recuperación militar de los territorios que fueron peruanos, sino que se refería a la persistencia de una situación en que los temas territoriales no estaban resueltos en su totalidad. Es más, los temas territoriales siempre estarán pendientes, así como otros elementos que se derivan de la relación bilateral conflictiva, es decir, de los hechos que se relacionan con la Guerra del Pacífico y que, de alguna u otra forma, atentarían contra Perú. Entre estos temas se podría señalar una negociación para la devolución del monitor Huáscar,¹¹ o la devolución de los libros que fueron extraídos en la Guerra del 79, por mencionar algunos ejemplos.

¹¹ El monitor Huáscar fue un barco perteneciente a la Marina de Guerra del Perú, utilizado durante el primer año de la Guerra del Pacífico, que estaba al mando del almirante Miguel Grau, máximo héroe militar de Perú. El buque participó en el combate naval de Iquique, en el que hundió a la corbeta chilena Esmeralda, que estaba al mando del capitán Arturo Prat, máximo héroe de la Armada de Chile. El capitán fue muerto en combate en la cubierta del monitor peruano al momento de buscar un abordaje, el 21 de mayo de 1879. El Huáscar fue capturado por la Armada de Chile el 8 de octubre de 1879, en el combate naval de Angamos, cuando el buque peruano enfrentó a las fragatas blindadas chilenas Cochrane y Blanco Encalada. A partir de febrero de 1880, el Huáscar fue parte de la Armada chilena, se usó para las restantes operaciones de la guerra, fue dado de baja en 1896 y se transformó en reliquia histórica en 1934, siempre bajo la administración de la Armada de Chile.

A pesar de que se trataba de construir una imagen en torno a un eventual “punto final” entre las partes, teniendo como base el fin de los problemas territoriales (con los matices y diferentes interpretaciones ya señaladas), la representación territorial entre ambos países comenzó a sufrir otro cambio de manera gradual. Sin que Chile lo visualizara, y siguiendo una planificación iniciada a mediados de los años ochenta desde el lado peruano, se estableció en la agenda la existencia de un problema limítrofe: la definición de una frontera marítima entre ambos países.

Este cambio en la representación territorial se puede explicar por tres razones. En primer lugar, se evidenció que el “punto final” en el ámbito territorial no era tal, ya que el reclamo peruano sobre la validez de la carta de navegación de la Armada de Chile se había realizado previamente, como quedó demostrado al citar el “memorándum Bákula”. En segundo lugar, tomando en cuenta la actualización de la planificación efectuada a mediados de la década de los ochenta desde Torre Tagle, sobre la frontera marítima con Chile, que no se hiciera mención a dicho problema territorial a lo largo de la década de los noventa pudo deberse a la influencia de la visión presidencial en la política exterior peruana (García-Sayán 2002), o a la incapacidad de gestionar problemas territoriales con más de un país vecino. Este último punto, según Oscar Vidarte, se entiende por el tamaño de las Cancillerías en la región, el cual, con la excepción de Brasil, hacía improbable establecer gestiones sobre problemas limítrofes en paralelo, especialmente cuando había un conflicto bélico en el que urgía una solución.¹² Y en tercer lugar, se comenzó a observar una especie de comportamiento disímil en ambas Cancillerías: por un lado estuvo la reacción de la Cancillería chilena frente a las acciones de su par peruana durante el “incidente de la caseta”; mientras que, por otro lado, Torre Tagle comenzaba a establecer los parámetros de entendimiento dentro de la relación bilateral, sobre todo en los segmentos asociados a los temas territoriales pendientes, bajo un esquema debidamente planificado. Aquella perspectiva, de reacción chilena y planificación peruana, marcaría la gestión del problema de interpretación sobre la frontera marítima en los años venideros.

¹² Entrevista a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

Capítulo 4

Geopolítica aplicada: institucionalización del problema de la frontera marítima

En este apartado se analizan y explican algunos acontecimientos que llevaron a que Chile y Perú comenzaran a incluir, dentro de sus agendas oficiales de política exterior, el tema de la existencia –o no– de una frontera que delimitara sus espacios marítimos. El abordaje no se basa en los argumentos jurídicos que ambas partes sostuvieron, sino en las interpretaciones que tanto Chile como Perú dieron al problema fronterizo, en cuanto formas de sostener la validez de su reclamo. Además, se expone la acción y presencia de otros elementos que fueron parte de la demanda, aunque de manera subyacente, los cuales se visualizan desde los componentes armados de cada país, así como desde la perspectiva de algunos académicos que han trabajado la relación bilateral. Con ello, se comprende la disputa por la eventual existencia de límites marítimos como un proceso mucho más complejo que la disputa política, jurídica o de declaraciones cruzadas de personeros de ambos Gobiernos.

Para entender el posicionamiento de cada país con respecto al diferendo por el límite marítimo, se hace necesario analizar la forma en que se representaba el mismo, por un lado, tomando en cuenta los acontecimientos del pasado reciente, específicamente las declaraciones sobre un “punto final” de los temas territoriales pendientes entre ambos países dadas a fines de la década de los noventa. En este sentido, la posición de Chile era que la diferencia por el límite marítimo, expresada oficialmente por Perú, constituía no solamente un desconocimiento de lo que ambos países habían pactado hacía un poco más de 50 años a través

de tratados internacionales, sino que representaba que el “punto final” enunciado por las autoridades del país del río Rímac en 1999 no tenía una real significación para los temas estructurales, principalmente aquellos vinculados a las diferencias territoriales.

Desde la perspectiva peruana, el “punto final” del Acta de Ejecución tenía una interpretación diferente a la chilena. Esto da una base para comprender los argumentos que solidificaron la existencia de un tema pendiente con Chile en el ámbito territorial. Para los tomadores de decisiones en Torre Tagle, la visión del “punto final” tenía una base sobre los problemas territoriales terrestres, que eran consecuencia directa de la Guerra del Pacífico. Por lo tanto, para Perú, el “punto final” no era estructural, como la contraparte chilena estableció, sino que era aplicable exclusivamente a la temática sensible del límite terrestre.

La comparación de ambas perspectivas permite conocer los aspectos que subyacen en el problema por la frontera marítima, aun cuando el tratamiento establecido para la gestión del conflicto, y aceptado por ambos países, fue el jurídico. Se explicará la influencia de otros elementos, más allá de los legales, para comprender la complejidad de la discrepancia fronteriza. Aquella complejidad también se visualiza en otros aspectos que intervinieron en la forma en que se gestó el problema fronterizo marítimo en el siglo XXI. Así, hubo puntos de choque en las proyecciones que desde los Estados hacían hacia los territorios nacionales, como sucedió con la concepción de “país puente” de Chile y la visión de “país pivote” de Perú. Esto sumó otro elemento subyacente a la problemática por la frontera marítima, debido a que el espacio en disputa permitiría, eventualmente, tener una mejor proyección para un país, en directo detrimento del otro.

El presente capítulo también aborda la comprensión del conflicto por la frontera marítima desde las consecuencias que tuvo en otros ámbitos de la relación, más allá de los niveles de la alta política en ambos países, es decir, en las respectivas Cancillerías y las instituciones vinculadas a la defensa nacional. En el período en que hubo intercambios de posiciones sobre la eventual existencia de una frontera marítima se afianzaron imágenes y percepciones que se habían generado en la segunda mitad de la década de los noventa, las que se reflejaban, en su mayoría, en espacios que escapaban del control de la alta política, por ejemplo, los planos comercial y social.

Para explicar por qué ambos países llegaron a establecer el problema de la delimitación marítima, más allá de los antecedentes históricos que cada parte sostuvo en sus argumentos, se resalta el hecho de que no es posible hablar de una controversia en un primer momento. Pese a que en la década de los ochenta se estableció un grado de oficialización dentro del discurso de la alta esfera política, una de las partes nunca respondió a aquello, ni consideró que hubiera un tema territorial pendiente, como sucedió con Chile ante la consulta peruana sobre dicho asunto. En un primer momento se dio un proceso de institucionalización en la agenda bilateral del problema de la frontera marítima, para luego dar paso a la internacionalización al plantear el problema en un tribunal internacional como la CIJ. De ahí que el problema fronterizo se puede entender bajo una concepción de controversia solo después de la formalización de la demanda en la CIJ, debido al tratamiento jurídico que se le estaba dando. Antes, cuando el elemento jurídico era uno más, no se podía encapsular el fenómeno en una temática en particular, por los diferentes niveles y actores vinculados.

El problema por la delimitación marítima produjo el aumento de las desconfianzas entre Chile y Perú, entendiéndolos como Estados nacionales, y tuvo consecuencias en otros niveles de la interacción, incluso en aquellos que se consideraban parte sustancial de la integración y la cooperación entre ambos países. En conjunto con lo anterior, la necesidad de evitar una escalada del conflicto llevó erróneamente a los países a entenderlo como un tema exclusivamente jurídico, y a encapsularlo dentro de la alta política. Esto generó, a su vez, un cambio general en la forma en que las partes representaban el territorio, y, como consecuencia, dichas visiones se unieron en un juego de suma cero; por lo tanto, los niveles y esquemas de la relación bilateral se apreciaban en términos de diferencias, mas no necesariamente en puntos de unión entre Chile y Perú.

La construcción de un caso: el enfoque chileno

Uno de los argumentos que se sostiene desde la posición chilena, tanto de académicos como de personeros encargados de la planificación y ejecución de la política exterior del país, es que el problema por la frontera

marítima con Perú fue un caso ficticio y construido. Esto se justifica porque el tiempo transcurrido desde la primera vez que se señaló una diferencia entre ambos países en el siglo XXI fue un año después de la declaración dada por el canciller peruano De Trazegnies sobre un “punto final”, al momento de suscribir el Acta de Ejecución en 1999. Dicha versión se fundamenta en una serie de afirmaciones que se relacionan con la historia bilateral, los diálogos oficiales entre las partes y el comportamiento de Perú durante la primera década del siglo XXI. Sin perjuicio de lo mencionado, el tema comienza con una sorpresa para la Cancillería chilena, cuando su par peruana objeta la carta de navegación de la Armada de Chile y se da el “incidente de la caseta”. A juicio de José Rodríguez Elizondo (2009), esta “sorpresa” marca el inicio de una serie de actos y respuestas, de parte de la Cancillería chilena, que no se relacionan con el fondo del objeto del conflicto, sino con una incompreensión del tema estructural.

El posicionamiento chileno da cuenta de un fuerte componente histórico, al afirmar que el caso por el cual Perú sostiene que no existe una frontera marítima cae en la ficción. Chile sostuvo que entre ambos países se estableció tácitamente una frontera marítima, lo que fue reforzado por declaraciones unilaterales esgrimidas por ambos países. Se señaló que la frontera marítima entre los dos países fue fijada en los tratados internacionales firmados en 1952 y 1954, denominados Declaración de Santiago y Convenio Sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, respectivamente. En dichos acuerdos, desde el punto de vista chileno, quedaba reflejada la existencia y aceptación, por parte de Perú, de una frontera marítima, cuya guía sería el trazado del paralelo geográfico. En este sentido, se destaca la instalación de faros en el punto donde comenzaba la frontera marítima, construidos por Chile y Perú, durante la década de los sesenta. La frontera marítima aceptada por las partes también se justificaría con los cientos de capturas, realizadas por autoridades chilenas y peruanas, de pesqueros que han traspasado el límite marítimo, sin que haya ningún reclamo formal en las Cancillerías por aquel hecho en particular (Winter 2012; Llanos 2010; Cabrera 2008).

Siempre desde la visión chilena, se cayó en lo que se denomina la construcción del problema en cuestión, cuando se tomaron aspectos que buscaban generar una estructura conflictiva sobre el objeto en disputa.

Esto se ratificó en los intercambios que ambos países sostuvieron sobre el problema en particular, y por la actitud que comenzó a tener Torre Tagle, especialmente desde comienzos del siglo XXI hasta la materialización e institucionalización del problema fronterizo en la CIJ de La Haya. La construcción del problema se basó, en un principio, en el intento de posicionar el tema de la inexistencia de una frontera marítima entre ambos países en el año 1986, a través del denominado “memorándum Bákula”. Aquel fue el único intercambio oficial que hubo sobre ese tópico hasta el año 2000, cuando la Cancillería peruana objetó la carta de navegación de la Armada de Chile, con el argumento de que no había un tratado específico que estableciera la frontera marítima entre ambos países. Aun en aquella reclamación se considera como antecedente el memorándum señalado (Rodríguez Elizondo 2014; Vargas 2010); por lo tanto, desde el punto de vista de Chile, por cerca de 14 años, no hubo ninguna declaración oficial por parte de Perú sobre algún otro territorio en disputa, más allá de los temas pendientes que el Acta de Ejecución de 1999 zanjó.

La última arista que sostiene el argumento de que el problema fue construido por Perú se refiere a la actitud y el estilo que comenzaron a adoptar los presidentes peruanos y sus respectivos cancilleres, en lo concerniente al problema. Así, desde la perspectiva chilena se comenzó a observar que Perú buscaba posicionar el problema de la frontera marítima como un aspecto pendiente entre ambos países. Para ello se buscó, con éxito de parte de Torre Tagle, que Chile aceptara este pendiente de manera oficial (Sifuentes y Riepl 2014; Deustua 2014). El acontecimiento que más se asocia a estas intenciones es la declaración que firmó el entonces canciller chileno Ignacio Walker, en conjunto con su homólogo peruano, Manuel Rodríguez Cuadros, durante la XVIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, efectuada en Río de Janeiro el 4 de noviembre de 2004.

El objetivo final de Chile al priorizar esta temática dentro de la agenda bilateral era lograr un sustento jurídico para presentar el caso en la CIJ de La Haya. Es por eso que, de parte de la Cancillería peruana, se estableció la necesidad de entrar en negociaciones, dentro de un plazo determinado. En este punto cabe mencionar la nota diplomática enviada por el entonces canciller Rodríguez Cuadros a su par chilena Soledad Alvear, el 19 de julio de 2004, con el objetivo de resolver el problema,

desde la óptica de Perú, de la inexistencia formal de una frontera marítima. Asimismo, en dicha nota se hace hincapié en que las negociaciones comiencen dentro de los siguientes sesenta días. La respuesta chilena fue negativa, lo que, desde el lado peruano, se interpretó como una imposibilidad de negociar, cumpliendo con ello con uno de los requisitos que La Haya impone para establecer un reclamo formal (García Belaunde 2015; Rodríguez Cuadros 2007).

Es necesario hacer una interpretación sobre el primer hito u acontecimiento oficial con que Perú demostró que existía un problema pendiente entre ambos países, y que, como ya se dijo, fue una sorpresa para la Cancillería de Chile: el “memorándum Bákula”. Este se generó en el año 1986, después de una reunión que sostuvieron el entonces embajador de Perú en Chile, Juan Miguel Bákula, y el ministro de Relaciones Exteriores de la época, Jaime del Valle. Lo interesante del caso es el contenido de la comunicación diplomática y la reacción de Chile al respecto. Analizarlo explicaría por qué dicha comunicación no estuvo en la mente de los personeros encargados de la toma de decisiones de la política exterior del país, pero sí en determinados círculos militares vinculados a la academia chilena.

El “memorándum Bákula”, como ya se señaló, fue la primera comunicación oficial y formal que había desde el Gobierno de Perú hacia su par chileno, por la frontera marítima. Para entender la reacción de silencio de las autoridades chilenas de la época ante el comunicado, y que dicho documento quedara en el olvido por parte de las mismas autoridades durante la década de los noventa, es necesario reconocer el contexto en que se emitió, así como los intereses que expresaba. En el período en que el memorándum fue enviado al canciller del Valle, el foco de las relaciones bilaterales estaba en dos grandes ejes: por un lado, establecer una eventual solución a los problemas pendientes del Tratado de Lima de 1929; y, por otro, negociar la propuesta peruana de disminución de los niveles de armamento general entre ambos países (Rodríguez Elizondo 2004; Salgado e Izurieta 1992). Por lo tanto, el “memorándum Bákula” pudo ser interpretado como un documento sin la importancia del caso, debido a que la atención estaba en otros temas. Como bien sostiene José Rodríguez Elizondo (2009), el contexto político en que se encontraba Chile por aquel entonces dificulta pensar que

la cúpula militar que regía el país no supiera de aquel suceso, sobre todo si se trataba de un documento que involucraba directamente un aspecto territorial.

También se debe tomar en cuenta el mismo contenido del documento diplomático, donde no se observa una reclamación directa a Chile por la inexistencia de una frontera, sino que Perú llama a su contraparte a sostener negociaciones para lograr un acuerdo beneficioso para ambos países. Aquello se daba debido a que la delimitación que había de la frontera no estaba dada por un acuerdo tácito o específico de límites entre las partes. Con el orden imperante, de acuerdo con el nuevo contexto originado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), Perú se veía afectado negativamente en sus intereses, en particular en lo relativo a la proyección de sus puertos al océano Pacífico, y a la obtención de mayores recursos provenientes de la Zona Económica Exclusiva.

Es posible destacar dos aspectos, desde la óptica chilena. En primer lugar, se señalaba la necesidad de que ambos países concordaran y establecieran conversaciones para negociar la frontera marítima, y que el “memorándum Bákula” era una reclamación explícita hacia Chile sobre la urgencia de resolver el tema, pero no se menciona que esto estuviera pendiente en la agenda bilateral. La priorización de este asunto no era clave ni relevante. Incluso, en el mismo documento, se puede observar que lo importante en aquellos momentos eran los aspectos pendientes del Tratado de 1929. En segundo lugar, las autoridades chilenas entendían que había un acuerdo tácito sobre la frontera marítima, particularmente como consecuencia de la Convención sobre Zona Marítima Fronteriza de 1954, lo que efectivamente se plantea en el memorándum. El “memorándum Bákula” fue el primer instrumento oficial esgrimido sobre la problemática, pero la interpretación que se le dio desde Chile fue muy diferente a la que establecieron los tomadores de decisiones peruanos de aquel entonces.

El documento en cuestión hubiese generado un problema si no hubiese sido invocado durante la totalidad de los siguientes años de forma oficial. A raíz del comportamiento de Perú en lo relativo a la política bilateral con Chile, en términos oficiales, el “memorándum Bákula” fue considerado, por el lado chileno, una anécdota o un hecho aislado, que no reflejaba

una realidad (Rodríguez Elizondo 2014; Infante 2010). Es más, como ya se indicó, las autoridades chilenas encargadas de la planificación oficial de la política exterior en la década de los noventa no tuvieron conocimiento de la existencia de otro tema territorial pendiente con Perú, más allá de los aspectos derivados del Tratado de 1929, lo que se refleja en los discursos oficiales y en los aportes de la academia al respecto. Por ejemplo, en los artículos sobre la relación bilateral generados por académicos que tenían una relación con el proceso de toma de decisiones de la política exterior no se visualiza ninguna mención a otro problema pendiente entre Chile y Perú, más allá de las Convenciones de Lima y, posteriormente, la gestión que llevó a la firma del Acta de Ejecución.

Es posible explicar este desconocimiento relativo del “memorándum Bákula” en particular, y de otro reclamo territorial peruano en general. Por los años ochenta, en Chile había una desconexión real entre la academia civil y los planificadores de política exterior, que eran militares, producto de la coyuntura política y los acontecimientos provocados por el régimen, además de la violación a los derechos humanos o las censuras a los contenidos dados en los centros de educación. Los diplomáticos de carrera fueron expulsados del servicio exterior durante el Gobierno Militar y sus puestos fueron ocupados por personal militar con conocimientos de seguridad nacional y geopolítica, lo cual aumentó la desconexión entre el sector civil, más académico, y el ámbito castrense en el poder (Ross 2007; Rodríguez Elizondo 2004). Así, el grupo conformado por personal civil altamente preparado en los puestos de toma de decisiones de la política exterior era minoritario en comparación con el del segmento militar. Aquí cabe señalar que esto no ocurrió en el ámbito de la política exterior relacionada a los vínculos comerciales, los cuales se mantuvieron en buena medida, aun con el cambio de régimen de gobierno en los noventa. La desconexión antes mencionada, aunque se minimizó durante los noventa, no desapareció del todo, ya que el general Pinochet aún ejercía gran influencia en las Fuerzas Armadas y mantenía canales de información y comunicación con el resto de los segmentos que tomaban decisiones del ámbito estratégico. Esto provocaría el aislamiento de los sectores que debían tener conocimiento de los aspectos más estratégicos de la relación bilateral, como lo era la Cancillería (Agüero 2003; Wilhelmy y Durán 2003).

Este desconocimiento relativo respecto al tema de la frontera marítima, también se aplicaba al segmento académico del ámbito militar. En artículos o investigaciones muy puntuales, realizadas por oficiales de las Fuerzas Armadas chilenas, se menciona de manera explícita la existencia de aquel punto pendiente en las relaciones bilaterales chileno-peruanas y se hace, al mismo tiempo, una directa alusión al “memorándum Bákula”.

Los militares chilenos estaban mejor informados. En 1992, los generales Oscar Izurieta y Juan Carlos Salgado, entonces coroneles, señalaron en tesis académica conjunta que, en materia de frontera marítima, “existen diferencias de criterio [...] que constituyen a futuro una fuente potencial de conflicto”. En 1994, el almirante Francisco Ghisolfo auguró que la frontera con Perú “no es tan sólida como se deduce de los acuerdos firmados” (Rodríguez Elizondo 2013, 6).

Este conocimiento lo tenían los oficiales superiores y los altos mandos militares, producto de reflexiones en las academias de guerra o en sus escuelas de formación.¹ Pero el nivel político lo desconocía, así como el nivel académico formal de las universidades o centros especializados de relaciones internacionales.

Al momento de establecerse el reclamo formal de Perú por primera vez, en el año 2000, como consecuencia de la carta de navegación de la Armada de Chile, la concepción del “punto final” declarado en la ceremonia del Acta de Ejecución de 1999 fue uno de los aspectos establecidos en el discurso político. Este concepto hacía referencia directa a los temas territoriales pendientes, en particular a lo negociado en el Acta de Ejecución. Los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle señalaron en múltiples discursos que su homólogo peruano, Alberto Fujimori, nunca señaló que hubiese otro tema territorial por resolver, más allá del Tratado de 1929 (Rodríguez Elizondo 2004). Por lo tanto, se entiende que este nuevo problema territorial fuera una sorpresa para la Cancillería chilena, por el desconocimiento del problema en sí y por una comprensión estructural del “punto final” del año 1999.

¹ Entrevista a Miguel Ángel Vergara, excomandante en jefe de la Armada de Chile, octubre de 2016.

Este hecho, a juicio de diferentes autores, da cuenta de una falta de comprensión del escenario y de los actores involucrados en el proceso de negociación de los acuerdos mencionados; y, en particular, del contexto que vivía Perú durante el gobierno de Fujimori (Artaza 2007; Rodríguez Elizondo 2006a).

La comprensión del “punto final” como estructural, desde la visión de Chile, significó un nuevo comienzo en aquellos temas vinculados con el pasado conflictivo entre los dos países, incluyendo los aspectos territoriales pendientes. No obstante, aquella visión no solamente fue entendida de manera diferente entre las partes, sino que también sería un reflejo del desconocimiento de la realidad peruana y de los diferentes elementos que integran su identidad como nación y cultura. En este sentido, a pesar de que con el Acta de Ejecución sí se estableció un “punto final”, Chile cometió el error de comprender, con esto, que todo estaba saldado en la relación bilateral, pese a que había aspectos muy claros y específicos que se dejaron afuera de la negociación del Acta, por ser considerados, en su momento, sensibles, como fue el caso del Chinchorro (Belaunde 2015; Novak 2000).

Pero el problema va más allá, por la complejidad que implica agrupar dentro de un todo (el “punto final” que significó el Acta de Ejecución de 1999) los temas sensibles de la relación bilateral, e incluso la misma interpretación de los temas territoriales, que tuvieron una representación diferente para cada uno de los países involucrados. Esto fue complejo, irreal y erróneo, debido a que la sensibilidad peruana con respecto a una serie de tópicos es mucho mayor que la chilena, producto de las secuelas de la Guerra del 79. Todo hecho que se vincule, directa o indirectamente, a dicho conflicto son aspectos que pueden ser interpretados como sensibles. Por lo tanto, la interpretación del “punto final” en Chile fue sesgada, debido a la incapacidad de leer y visualizar la sensibilidad peruana.

Por otro lado, la concepción territorial chilena, históricamente, ha estado determinada por los parámetros impuestos por el Derecho y por los acontecimientos anteriores al hecho jurídico en sí. En otras palabras, y siempre desde el ámbito internacional —específicamente en el plano de las relaciones vecinales—, los conflictos bélicos determinaron las actuales fronteras, y estas se han mantenido a través de tratados internacionales,

amparados en los principios del Derecho Internacional Público. El territorio, para el nivel político y estratégico en Chile, se considera una parte casi invariable y con escasas o casi nulas posibilidades de cambio. Aquello choca con la visión peruana, que considera el territorio, especialmente el que fuera de Perú y que ahora pertenece a Chile, en relación con la identidad nacional. Un ejemplo de lo anterior es que uno de los principales héroes nacionales de Perú, el coronel Francisco Bolognesi, falleció por defender dichos territorios.

Visto desde otro punto de vista, que complementa la explicación de la sorpresa chilena ante el reclamo peruano, el “punto final”, entendido por Chile como estructural, no contempló la construcción de confianzas mutuas o de una institucionalidad para la integración. Como se precisó en su momento, el proceso de negociación del Acta de Ejecución fue corto (sin considerar los procesos previos) y muy puntual al abordar los temas pendientes, según el propio texto del documento: eran exclusivamente los aspectos territoriales que se encontraban sin ejecutar derivados del Tratado de 1929. Contar con una infraestructura que lograra lo establecido en los discursos al momento de suscripción del Acta nunca se consideró un aspecto a tratar o negociar; incluso, por la interpretación de las intervenciones oficiales en dicho acto, se esperaba que, por la simple suscripción del citado tratado internacional, se logaran los acercamientos y las perspectivas de integración se concretaran.

Una forma de construir una institucionalidad entre Chile y Perú para aumentar la integración en la relación bilateral sería generar condiciones de confianza mutua para lograr una cooperación más integral. Esta perspectiva se comenzó a tocar en distintos espacios, especialmente en aquellos que se relacionan con los niveles estratégicos, pero, en la década de los noventa, no pasó más allá de determinados foros o reuniones muy especializadas y concretas (Mac-Lean 2007; PiuZZi 2004). Fue en la primera mitad de la década del 2000, justamente cuando se gestionaba la problemática por la frontera marítima, que la relación bilateral comenzó a experimentar una visión mucho más acabada en torno a MCM (Montoya 2013; Robles 2006). A juicio del almirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, Jorge Montoya, y del almirante (r) Rodolfo Codina, en esta etapa se comenzó a vivir

un clima de mucho acercamiento entre ambos países, especialmente en las Armadas; sin embargo, dichos acercamientos se centraban en gestos protocolares recíprocos.²

No obstante, dichas medidas se implementaban en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sin tocar otros aspectos o niveles que también comenzaban a ser parte de la relación bilateral, por ejemplo, el político o el académico. Considerando que lo que se entendía por MCM se aplicó específicamente al nivel estratégico, no se puede decir que la evolución señalada fuera consecuencia de la suscripción del Acta de Ejecución, y menos que los acercamientos entre las partes integraran una planificación para generar confianza en la totalidad de la relación bilateral, especialmente en aquellos tópicos sensibles.

La interpretación de la sorpresa chilena sobre este caso fue dando paso a una concepción de planificación respecto a la contraparte en la relación bilateral, aunque este proceso tuvo una visualización tardía por parte de los tomadores de decisiones chilenos, siempre en el ámbito de la política exterior. Incluso, una vez posicionados ambos presidentes, Lagos y Toledo, en sus respectivos cargos, se emitieron diferentes señales, especialmente desde el sector académico chileno, tanto el tradicional y formal como el militar, de una evolución conflictiva en la relación, sobre todo por las otras aristas de problemas que se abrían entre ambos países, en conjunto con la diferencia territorial (Rodríguez Elizondo 2006b; Leyton 2006, 2005; Milet 2005). Pese a estas señales, el sector político chileno no supo interpretar que el problema por la frontera marítima ya estaba instalado en la agenda, al tiempo que se promovían otros conflictos donde el Estado jugaba un papel menor en su gestión inicial, pero muy importante si tomaba partido. Tal vez el mejor ejemplo de aquello fue la reacción del Gobierno chileno con respecto al problema de la empresa de capitales chilenos Lucchetti y el Municipio de Lima, por la construcción de una planta de procesamiento en terrenos de protección ecológica. El municipio no dio los permisos y la empresa elevó la protesta al nivel estatal, aumentando con ello la magnitud del fenómeno e involucrando a

² Entrevistas a Rodolfo Codina, excomandante en jefe de la Armada de Chile, agosto de 2016; y a Jorge Montoya, exjefe del Comando Conjunto de la Fuerza Armada del Perú, mayo de 2017.

una mayor cantidad de actores, incluyendo las Cancillerías e incluso al presidente chileno Ricardo Lagos.

Otro elemento sobre el cual se sostiene que la problemática por la frontera marítima fue parte de una planificación de Perú, teniendo como base la certeza de que se estaba generando una diferencia territorial sobre un tema que estaba saldado, fue la carencia de argumentos jurídicos que sostuvieran la posición de Perú, en un principio. Este factor se considera uno de los aspectos transversales que Chile, y específicamente los actores que estuvieron involucrados en la posterior gestión de la demanda en La Haya, directa o indirectamente, señalan como claves dentro de la construcción misma del proceso. La visión de certeza y seguridad que tenía Chile, basada principalmente en sus argumentos jurídicos, daba a entender que lo que se estaba tratando de poner en duda –la existencia de la frontera marítima– no era tal. Y este posicionamiento fue respaldado por otros tres procesos: el hecho de que Perú no señaló oficialmente nada en la década de los noventa; la búsqueda, por parte de Perú, de argumentos o hechos jurídicos que respaldasen su posición y, finalmente, la tradición legalista de Chile con respecto a la interpretación de los tratados internacionales, especialmente aquellos relativos al establecimiento de límites con países vecinos.

La comprensión jurídica del problema que se comenzaba a gestar –que puede considerarse una elección realizada por los tomadores de decisiones de la política exterior de Chile– tiene una explicación subyacente, que se deriva del objeto mismo del problema (la frontera marítima) y de la manera de concebir la política exterior por aquellos años, específicamente el rol de los cancilleres chilenos. Un aspecto que se recalca en la mayoría de manuales sobre Derecho Internacional Público, elaborados por juristas chilenos, es el papel que jugó el país en el establecimiento de una serie de conceptos que rigen, aun en la actualidad, los parámetros de la Convemar, como lo son las medidas de las millas del mar territorial, y la creación de los conceptos de plataforma continental, zona adyacente y el espacio denominado Zona Económica Exclusiva (Winter 2012; Irigoín 2012; Infante 2010; Benadava 2004). Se hace presente el aporte de Chile, en conjunto con Perú y Ecuador, en la elaboración de los primeros tratados internacionales que establecieron aquellas visiones, a mediados del siglo XX, aspectos que luego fueron incorporados

por la Convemar en el año 1982. Por lo tanto, al haber participado, Chile y Perú, en dichas visiones y conceptos, en conjunto con su puesta en práctica, se tenía poca certeza de que el reclamo peruano tuviera un asidero jurídico que no solamente pudiera rebatir la postura chilena, sino que además caería en una contradicción, como consecuencia de los actos unilaterales de aquel país, tomando como referencia la existencia de un límite marítimo.

Un segundo punto que explicaría el peso que tuvo la comprensión jurídica del problema de la frontera marítima, siempre desde el punto de vista chileno, es el rol que jugaron los cancilleres chilenos durante la gestión de Ricardo Lagos: Soledad Alvear (2000-2004) e Ignacio Walker (2004-2006). Ambos cancilleres, además de ser abogados de profesión, tenían poco conocimiento del ambiente internacional. La primera era una abogada con amplia experiencia en temas procesales, que lideró, en la segunda mitad de los noventa, una reforma al sistema judicial chileno; mientras el segundo posee un doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Princeton, pero no tenía experiencia en el mundo de la política internacional ni en diplomacia. Es por ello que la comprensión de los acontecimientos internacionales tuvo una fuerte influencia del Derecho Internacional, lo que se demostró en la suscripción de diferentes tratados internacionales, y en el posicionamiento del país en diferentes espacios de discusión internacional como el Consejo de Seguridad de la ONU o foros comerciales (Walker 2006; Alvear 2004).

Como consecuencia de la eventual fortaleza jurídica de Chile ante sus propios ojos, en el tema de la frontera marítima con Perú, y de la visión de sus cancilleres sobre dicho problema, se estableció un parámetro de reacción frente a las acciones, discursos y decisiones que se elaboraban y establecían desde la contraparte peruana. En este sentido, se vincula una característica propia del Derecho, en su concepción y en su aplicación: su cualidad reactiva. Al entender e interpretar que el problema era eminentemente jurídico, la capacidad de maniobra de Chile estuvo influenciada por lo que Perú hiciera o declarara. La comprensión del conflicto por la frontera marítima durante la administración de Lagos careció de un componente geopolítico, y esto generó una constante reacción de Chile ante las acciones de Perú. Un ejemplo de aquello fue la publicación de la Ley de Bases del Dominio Marítimo del Perú del

año 2005. Aunque este se visualizaba como un paso previo para judicializar el problema, en ese momento los analistas en Chile no tuvieron la capacidad para prever que Perú adoptara aquella decisión, pese a las diferentes señales políticas que se venían dando desde el año 2000.

A pesar de la sorpresa que existió en la Cancillería chilena y en otros segmentos del Estado chileno, la representación hacia el territorio en disputa no tuvo un cambio inmediato ni tampoco una comprensión adecuada para gestionar el tema desde su base real: la política. Así, se dio un entendimiento de la problemática, casi exclusivamente, desde el plano jurídico. La representación del territorio desde la óptica chilena tuvo como cualidad la continuidad de lo construido en la década de los noventa, cuando el componente comercial tendría prioridad por sobre otros sectores de la relación bilateral, pero obviando el aspecto geopolítico de “nuevo” problema territorial con Perú. En este plano, la visión chilena choca con la peruana, pues la base del entendimiento de la problemática territorial no pasa por una interpretación jurídica, sino geopolítica, y se establece como punto de partida de la misma la década de los ochenta, no el siglo XX.

Un tema pendiente: la visión peruana

Para los tomadores de decisiones peruanos, así como para diversas instituciones vinculadas al conflicto en cuestión —el sector académico y la Fuerza Armada—,³ el tema de la frontera marítima no fue propio del siglo XXI, sino que había antecedentes internos e internacionales explícitos, que manifestaban la diferencia de posiciones desde la década de los ochenta. La interpretación del “punto final” esgrimido en 1999 no tuvo una visión integral, como en la contraparte chilena. Esta, más bien, fue puntual, sobre la delimitación de la frontera terrestre, por lo que la diferencia de posiciones acerca de la existencia o no de una frontera marítima no se entendió dentro de aquella concepción de “punto final”, como se señaló en el Acta de Ejecución. Pero el punto donde tal vez se

³ En Perú se utiliza el término Fuerza Armada para referirse al Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.

da la mayor diferencia entre las posiciones peruana y chilena es que para Perú el tema no tuvo un trasfondo principalmente jurídico, sino político, por lo que hubo más reconocimiento de los aspectos geopolíticos involucrados en el conflicto.

Un primer aspecto que justifica que el tema de la frontera marítima estaba pendiente, desmintiendo el posicionamiento chileno, y que no fue algo improvisado ni construido, es que el primer reclamo y comunicación oficial desde Perú viene de 1986, a través del conocido “memorándum Bákula”. Sin embargo, esta comunicación, según el mismo embajador Bákula, no se dio de un momento a otro, sino que fue parte de un proceso que se comenzó a gestar como consecuencia de la intersección de aspectos internos e internacionales (Bákula 2002). Los aspectos internos se relacionan directamente con el papel que jugó la Marina de Guerra del Perú en una serie de estudios e investigaciones académicas, resaltando en este caso el rol del almirante Guillermo Faura Gaig a fines de la década de los setenta. Dicho oficial estableció en su tesis, que fue publicada en 1977 con el título *El mar peruano y sus límites*, la inequidad en la forma en que se estableció la frontera marítima, tomando en cuenta que no se consideraba el principio de equidistancia de la frontera marítima y había espacios terrestres que quedaban con “costa seca”. Esta situación afectaba a Perú. Además, el almirante señalaba que no había ningún tratado específico que delimitara las fronteras marítimas entre Chile y Perú (Rodríguez Elizondo 2014).

La publicación de dichos planteamientos no hubiese sido relevante si no fuera por el contexto en que se expresaron. José Rodríguez Elizondo sostiene que hay una relación directa entre los postulados del almirante Faura publicados en 1977 y su desarrollo profesional previo.

Entre 1972 y 1974, Faura había integrado la delegación peruana que asistió a las conferencias de la ONU sobre Derecho del Mar, que culminaron con la Convención del Mar (Convemar) en 1982. Su jefe diplomático –dato significativo– fue el embajador Juan Miguel Bákula. Juntos impulsaron una posibilidad revisionista para los países con espacios marítimos colindantes, que se percibían perjudicados en el reparto de las aguas. A falta de acuerdo previo, estos podrían impugnar el *statu quo* invocando la equidad (Rodríguez Elizondo 2014, 21).

Lo que plantea el autor citado puede interpretarse como una suposición, sin embargo, no es así. De acuerdo con el almirante Jorge Brousset,⁴ así como al embajador y excanciller de Perú Manuel Rodríguez Cuadros, ya a comienzos de la década de los ochenta se comenzó un fuerte debate, en círculos de la Marina de Guerra del Perú y en la Cancillería, sobre una noción que perjudicaba a los intereses del país: la mantención de las actuales fronteras marítimas, especialmente en el caso de Chile (Brousset 2009; Rodríguez Cuadros 2007).

Aquel debate interno tuvo una fuerte influencia de los acontecimientos internacionales, específicamente de la conformación de la Convemar en 1982. Incluso, en el propio “memorándum Bákula” de 1986, se plantea de manera explícita que es de acuerdo a las nuevas interpretaciones y el contexto dado por el Derecho del Mar, que Perú se veía abiertamente afectado por la mantención del orden que regía a ambos países, en lo relativo a la frontera marítima. Además, el documento del embajador Bákula establece la necesidad de entrar en negociaciones, entre Perú y Chile, sobre un tratado que establezca la frontera marítima entre ambos países, debido a que se carece de un documento específico sobre la materia en cuestión.

Con respecto a la influencia del debate internacional en las representaciones internas de Perú sobre los espacios marítimos, específicamente los compartidos con Chile, es posible señalar como antecedente lo planteado por el delegado de Perú en las negociaciones de la Convemar en 1980, el embajador Alfonso Arias-Schreiber (2001, 15):

a falta de un convenio específico de delimitación concertado de manera expresa para fijar definitivamente los límites de tales zonas, y donde no prevalezcan circunstancias especiales ni existan derechos históricos reconocidos por las partes, debe aplicarse como regla general la línea media o de equidistancia, por tratarse del método más idóneo para llegar a una solución equitativa.

El resultado del “memorándum Bákula” fue el silencio de Chile. Pero cabe destacar que, en la década de los ochenta, especialmente en la

⁴ Entrevista a Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, junio de 2017.

segunda mitad, una negociación sobre la delimitación de la frontera marítima no estuvo entre las principales consideraciones de la agenda bilateral, hecho reconocido por académicos y por personeros claves en la ejecución y planificación de la política exterior de Perú (Novak 2015; García-Corrochano 2012; Brousset 2012). El único reclamo oficial hecho sobre la inexistencia de un instrumento específico que estableciera la frontera marítima, en más de 10 años, fue el “memorándum Bákula”, concretamente entre los años 1986 y 2000. Por lo tanto, este documento puede interpretarse como el resultado de la discusión interna, producto de los acontecimientos internacionales, sobre el Derecho del Mar, y como la primera constancia de un tema que, desde la perspectiva peruana, estaba pendiente.

Aquella impresión de pendiente tiene una explicación que deviene de los sucesos internos que aquejaron a la sociedad peruana desde fines de la década de los ochenta, hasta la caída de Fujimori de la Presidencia de la República. Siempre desde el punto de vista peruano, la influencia del contexto interno, en el ámbito económico, pero principalmente de grupos armados como Sendero Luminoso, fijaron la agenda política, especialmente desde fines la década de los ochenta. En este contexto surge la figura de Alberto Fujimori, un candidato sin una relación directa con los partidos políticos tradicionales de la historia política de Perú, el cual puede ser catalogado como un *outsider*. Estos factores establecieron una estructura de prioridades diferente dentro de la política interna del país, lo que, a su vez, repercutió en sus relaciones exteriores. En este sentido, el estilo diplomático (Pearson y Rochester 1998, 204) del nuevo mandatario, no solamente puede ser considerado como personalista, sino que, además, era diferente al de sus antecesores, específicamente para el caso de la relación con Chile.

La actuación de Fujimori tuvo amplia influencia en lo relativo a las decisiones que se tomaban dentro del campo de la política exterior, quedando en un segundo plano aquellas concepciones más institucionalizadas, provenientes de la Cancillería, lo que incluso se reforzó luego del autogolpe de 1992, como ya se explicó. Dicha perspectiva personalista se mezcló con el hecho de que el mandatario no tenía antepasados peruanos. Esto, a juicio de los críticos de la gestión internacional del mandatario, sobre todo en lo relacionado con el acercamiento con Chile, marcó una

diferencia con respecto a las anteriores gestiones presidenciales, en las que el peso de la historia bilateral negativa era un factor altamente relevante a la hora de establecer una eventual aproximación con el país vecino (Bruce St. John 2011). Ejemplos de lo anterior son la visita oficial que realizó Fujimori a Chile en 1998, las gestiones concernientes al establecimiento de las Convenciones de Lima, la apertura que mostró el Gobierno al rol de Chile como país garante del Protocolo de Río y el aumento de las inversiones de capitales provenientes de dicho país en determinados sectores de la economía peruana (Fairlie y de la Sotta 2007; Mora 2003). Por lo tanto, el peso de la historia negativa que se vislumbró dentro de la relación bilateral en la década de los noventa no provino de la figura del mandatario, sino de los diplomáticos y/o políticos que representaban la visión clásica de la política peruana (García-Corrochano 2012; Bruce St. John 2011).

Sin embargo, la relación bilateral, dentro de la generalidad de la política exterior de Perú, estuvo en un segundo plano, tomando en cuenta el panorama interno del país, así como las relaciones que estaba teniendo con Ecuador por aquellos años. Específicamente, entre los puntos que estuvieron en la agenda bilateral de Chile-Perú, incluso luego de la reclamación chilena hacia Perú por la interrupción del orden democrático, fue poner fin a los temas pendientes del Tratado de 1929. Por ende, Perú, y específicamente Fujimori, como máximo director de la política exterior del país, no tenía la capacidad de abarcar otros espacios en los que el país poseía algún tipo de reclamación territorial, como era el caso de la frontera marítima. Es por ello que, dentro de la concepción académica peruana, el tema en sí tenía la cualidad de pendiente.

El “punto final” establecido en 1999 en el discurso oficial del canciller de Perú, Fernando de Trazegnies, no tuvo un sentido estructural, como lo interpretó la contraparte chilena. Aquella visión de finalización se generó, siempre desde el punto de vista peruano, exclusivamente sobre los temas territoriales derivados de la Guerra del Pacífico. Los temas pendientes del Tratado de Lima de 1929 eran, en efecto, una consecuencia de no haber realizado el plebiscito que tanto Perú como Chile pactaron en el Tratado de Ancón de 1884, el cual puso fin a las hostilidades del conflicto bélico antes señalado. Así, el “punto final” debía entenderse literalmente como lo expresó en el canciller peruano: el fin de lo derivado del siglo XIX para avanzar hacia el siglo XXI. La relación

de la discusión sobre la frontera marítima con las consecuencias de la Guerra del Pacífico era indirecta, debido a que la regulación de los espacios marítimos, así como la definición de sus fronteras y las normas que los resguardan fueron propias del siglo XX.

Otro aspecto que explicaría el hecho de que Perú no retomara el reclamo establecido en 1986 durante la década de los noventa fue el trabajo que tuvo Torre Tagle aquellos años. Además del panorama político interno que afectó a la Cancillería de Perú, en el plano internacional en general, y vecinal en particular, el país tuvo que afrontar una serie de nuevos desafíos que le dejaban un reducido margen de libertad de acción para explorar otras temáticas. Así, es posible considerar que la condición de pendiente del tema de la frontera marítima se debió a la gran cantidad de labores y frentes que afrontó la Cancillería de Perú, incluyendo temas territoriales tanto con Ecuador como con Chile. Se daría prioridad a la solución de lo vinculado con el primer país.

La gran carga de trabajo que tenía el país en temas limítrofes por solventar se relaciona directamente con la misma gestión de los conflictos. Por eso, cuando se tuvo certeza de que el problema fronterizo con Ecuador ya se encontraba encaminado hacia una solución definitiva, se comenzó a sondear la posibilidad de resolver los temas pendientes con Chile, es decir, los derivados del Tratado de Lima de 1929 que aún no se ejecutaban, y que además tuvieron un período de negociación dentro de la agenda bilateral a comienzos de la década de los noventa.

La firma del tratado de paz con Ecuador fue un importante logro para reducir las tensiones en octubre de 1998. El tratado también ayudó a establecer proyectos de desarrollo en las regiones afectadas por el conflicto. Luego de aquello, las negociaciones con Bolivia resultaron en un acuerdo que proveyó un corredor y una zona de libre comercio para aquel país en el puerto peruano de Ilo. También fueron firmados otros acuerdos para promover el desarrollo económico alrededor del lago Titicaca. Y como resultado de estos logros, la discusión con Chile sobre su vieja disputa territorial también fue considerada (Berríos 2003, 219).

Por lo tanto, puede aducirse que la concepción peruana sobre la existencia de un tema pendiente era real, pero debido a la existencia de otros problemas fronterizos, teniendo uno de ellos un componente

bélico –incluyendo bajas en vidas y en material de guerra– Torre Tagle no estuvo en la capacidad de gestionar otro problema más, como lo era el de la frontera marítima con Chile. Pero la visión que se tuvo sobre la cualidad de pendiente de la definición de la frontera marítima con Chile también posee otra característica intrínseca, que quedó demostrada en las discusiones dadas en los niveles de la alta política en Perú desde fines de la década de los setenta, y que concluirían con la entrega del “memorándum Bákula” en 1986. La característica mencionada es la eventual planificación que tuvo el problema para ser expuesto. En este sentido, y en directa contraposición con el planteamiento chileno, el punto de vista de Perú sobre el tema es que al haber sido planteado en los ochenta, la década de los noventa sirvió para resolver otros asuntos fronterizos pendientes y también para planificar la exposición de puntos que sostenían la posición del país. Sin embargo, dicha visión de planificación no estuvo acompañada de la ejecución, que se dio con fuerza durante la primera mitad del siglo XXI.

La planificación del problema de la frontera marítima se dio en el plano de la exposición de argumentos, en las negociaciones políticas y al dar a conocer dicha discrepancia en diferentes niveles de discusión: el político-diplomático, el militar y el académico. Es en este momento de planificación donde se observa la mayor proactividad de Torre Tagle, al establecer una base del problema más política que jurídica.

Desde el nivel que se puede considerar el político-diplomático, y que agrupa la forma en que los mandatarios y cancilleres establecieron las pautas para la eventual ejecución de lo planificado, se distinguen tres grandes aspectos: el rol de los presidentes Alejandro Toledo y Alan García; el papel que jugó la Cancillería de Perú en la institucionalización del problema en la agenda bilateral y la visión y acciones de actores como Juan Miguel Bákula, José Rodríguez Cuadros y Allan Wagner. Estos actores son relevantes debido a que institucionalizaron el problema de la frontera marítima entre ambos países, en la agenda bilateral y en el ámbito internacional, a través de la CIJ.

Cabe destacar, como antecedente relevante del proceso de planificación de la institucionalización del tema en la agenda bilateral peruano-chilena, el rol de los presidentes de la República, específicamente las gestiones de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011).

Las primeras señales explícitas de parte de Perú hacia Chile, sobre la existencia de un tema territorial pendiente, fueron dadas por primera vez en el siglo XXI, durante el final de la administración de Fujimori. Posteriormente se daría el “incidente de la caseta”, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua. Y los principales acontecimientos relativos a ubicar e institucionalizar dicha temática dentro de la relación bilateral sucedieron en las administraciones de Toledo y García.

Al principio del período presidencial de Alejandro Toledo, sus gestos y discursos hacían eco de los de su homólogo chileno, Ricardo Lagos, resaltando la agenda de cooperación e integración; sin embargo, aquello solamente puede visualizarse con claridad durante la primera mitad de la gestión. Un hecho que respalda lo dicho es que la primera visita oficial del mandatario peruano fue a Chile. Además, dentro de los primeros gabinetes del presidente peruano había asesores chilenos, lo que hacía suponer que Toledo no era parte del discurso histórico-conflictivo. Sin embargo, aquella etapa de acercamiento fue decayendo, producto de una mala gestión de determinadas acciones que se producían en el marco de la relación bilateral, así como también por el hecho de impulsar un estilo diplomático más incisivo con Chile, especialmente en lo concerniente al tema de la frontera marítima. Entre los actos que afectaron negativamente la relación bilateral se puede mencionar el problema de Lucchetti en Lima, la acusación sobre la venta de armas de Chile a Ecuador en pleno conflicto del Cenepa, y la cuestión de la frontera marítima.

La participación del presidente Toledo en los sucesos mencionados fue crucial e inusual, por su gestión y por su poca capacidad para no involucrar otros ámbitos de la relación que se venían construyendo. Aquello puede deberse a que contaba con bajos niveles de popularidad y respaldo ciudadano, o a una estrategia para desviar la atención de problemas internos, relativos a su gestión presidencial. En cuanto a la baja aceptación hacia la gestión del presidente Toledo,

si bien era el resultado de una mala administración de la imagen del presidente, para los prácticos en sensibilidad popular, había motivos más concretos. Ejemplificaban con el semiforzado reconocimiento de su hija Zarai, la autoasignación de un sueldo impresentable, los

honorarios que recibía su esposa del Banco Wise y la presencia demasiado visible de sus parientes en el aparato del Estado (Rodríguez Elizondo 2006b, 192).

Durante la gestión de Toledo se siguieron cultivando otros aspectos y niveles de diálogo en la relación bilateral, pero la conflictividad llegó a uno de sus puntos más complejos, consecuencia de declaraciones cruzadas y de la agenda que estableció el mandatario. Es decir, el conflicto entre las partes siempre estuvo en la agenda bilateral, incluso más allá del tema de la diferencia de posiciones con respecto a la frontera marítima. Este hecho fue reconocido por el canciller José García Belaunde, quien fue parte de la administración del presidente Alan García, y quien manifestó abiertamente que en la gestión anterior “se maltrató gratuitamente la relación con Chile” (Rodríguez Elizondo 2009, 201). Con esto, el presidente García quería marcar una diferencia con su antecesor, lo que incluso lo llevó a visitar Chile apenas fue nombrado presidente. De acuerdo con declaraciones de diferentes personeros políticos chilenos, Alan García había mencionado que la gestión para llevar el problema de la frontera marítima a La Haya quedaría “engavetado”, para concentrar la relación bilateral en aquellos segmentos propios de la vinculación comercial y la integración (Rodríguez Elizondo 2009). También concuerdan en ello Jorge Tarud, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile, y Alberto van Klaveren, exagente de Chile en la CIJ.⁵

Aquella visión del mandatario peruano, como también señalan algunos académicos de dicho país, fue efectiva y real. El presidente García, en su primer año de gobierno, estableció una agenda positiva con Chile, dejando una eventual presentación de la demanda internacional en contra de este país por la frontera marítima en un plano secundario. Pero grupos políticos nacionalistas ejercieron presión sobre la administración de García, para que el tema de la frontera marítima con Chile fuese internacionalizado a través de una demanda en la CIJ de La Haya.⁶ Finalmente, dicha decisión fue tomada el 16 de enero de 2008.

⁵ Entrevistas a Jorge Tarud, septiembre de 2016 y a Alberto van Klaveren, mayo de 2017.

⁶ Entrevistas a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017, y a Rafael Roncagliolo, ex-canciller de Perú, mayo de 2017.

Así, paradójicamente, en los primeros años de la administración de Alan García se bajaron los niveles de conflictividad en la relación bilateral, pero fue durante su gestión que se institucionalizó internacionalmente la problemática por la frontera marítima con Chile, tomando los actos que realizó su antecesor, Alejandro Toledo, como antecedentes sustanciales de los argumentos que acompañaban la demanda.

Pero señalar que el rol de los presidentes de Perú en institucionalizar la problemática en una demanda internacional, fue lo único que permitió tomar aquella decisión, es inexacto. Resulta necesario considerar el papel que tuvo la Cancillería de Perú, Torre Tagle, en la discusión y mantención de una serie de lineamientos en torno al afianzamiento de la postura de Perú, sin perjuicio de la administración presidencial que hubiera en su momento. En este sentido, la visión de Torre Tagle desde la caída de Fujimori, a fines del año 2000, no solamente demostró que dicha institución había sufrido un grado de cooptación por parte de las autoridades gubernamentales de aquella gestión, sino que además retomaba aspectos que estaban pendientes, dándoles un tratamiento más vinculado a una política de Estado que a la política de un Gobierno de turno (García-Sayán 2002). Entre aquellos aspectos pendientes se encontraba el tema de la frontera marítima con Chile, cuya resolución se impulsó, principalmente, a través de Torre Tagle, aunque con matices que devienen de los propios lineamientos presidenciales y de la forma en que los cancilleres establecían sus objetivos.

Los cancilleres de Perú en el siglo XXI jugaron un papel clave dentro de la composición de la demanda internacional por el problema de la frontera marítima con Chile. Dentro del período que va desde el gobierno de transición de Paniagua, hasta la presentación de la demanda en enero de 2018, se destacan las gestiones en Torre Tagle de Manuel Rodríguez Cuadros, Allan Wagner y José García Belaunde. Estas administraciones sobresalen debido a que estos ministros realizaron actos concretos, que sirvieron posteriormente para la argumentación de Perú sobre el problema que se tenía con Chile por la frontera marítima, incluso estando dicho tema en La Haya. También es necesario mencionar la figura del embajador Juan Miguel Bákula, al ser uno de los primeros y principales ideólogos y ejecutores de la institucionalización del problema pendiente entre Perú y Chile. El mencionado embajador demostró su experiencia en la

temática particular sobre el Derecho del Mar, así como su conocimiento del tema puntual sobre Chile, lo cual deja claro en su principal obra sobre la política exterior peruana (Bákula 2002). El pensamiento de Bákula puede considerarse transversal en el accionar de los cancilleres, debido a que obraban para ejecutar de mejor forma sus ideas.

Los cancilleres Rodríguez Cuadros, Wagner y García Belaunde respondieron a un planteamiento gubernamental sobre el tema y a las diferentes acciones que realizaron para institucional el tema pendiente de la frontera marítima en la agenda bilateral con Chile. En este sentido, el canciller que llevó a cabo una mayor cantidad de acontecimientos que permitieron institucionalizar internacionalmente el tema a través de una demanda internacional, específicamente durante el siglo XXI, fue Manuel Rodríguez Cuadros, Ministro de Relaciones Exteriores durante la gestión de Alejandro Toledo (2003-2005). Se destacan dos acciones que marcaron una estructura en cuanto a la planificación de la institucionalización internacional del problema. La primera fue enviar una nota diplomática a su homóloga chilena, Soledad Alvear, el 19 de julio de 2004, para entrar en negociaciones para resolver el problema pendiente de la delimitación de la frontera marítima, dentro de un período de 60 días. El texto de dicha nota contenía una clara alusión a que era un problema que tenía que solucionarse dentro del marco del Derecho Internacional. La respuesta de la canciller chilena expresaba que entre los dos países no existían problemas fronterizos pendientes, debido a que los límites marítimos se habían establecido en los tratados de 1952 y 1954. Esto fue interpretado en Torre Tagle como una negación a la negociación bilateral, con lo que se cumplía uno de los requisitos para que una las partes involucradas en un problema pueda recurrir a un tribunal internacional.

La segunda acción destacable del canciller Rodríguez Cuadros, que se alinea con la interpretación del intercambio de notas realizado meses antes, fue gestionar la declaración conjunta emitida con su par chileno de la época, Ignacio Walker, durante la XVIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, efectuada en Río de Janeiro el 4 de noviembre de 2004. En dicho comunicado, se expresa que

los cancilleres reafirman que el tema de la delimitación marítima entre ambos países, respecto del cual tenemos posiciones distintas, es

una cuestión de naturaleza jurídica y que constituye estrictamente un asunto bilateral que no debe interferir en el desarrollo positivo de la relación entre Perú y Chile.⁷

Esto se podía interpretar como que Chile aceptaba la existencia del problema de la delimitación de la frontera marítima y, al mismo tiempo, daba su visto bueno para que dicha diferencia fuese gestionada dentro del marco del Derecho Internacional (Rodríguez Cuadros 2007). Pero, incluso más relevante que aquello fue que, mediante dicha declaración, el canciller Rodríguez Cuadros lograba institucionalizar el tema de la frontera marítima dentro de la agenda bilateral, con el beneplácito de la contraparte.

Pese a que la gestión del embajador Rodríguez Cuadros como canciller finalizó el 10 de agosto de 2005, el sustento jurídico a través de los acontecimientos señalados fue clave para la promulgación, en Perú, de la Ley de Líneas de Bases del Dominio Marítimo, el 28 de octubre del mismo año. Incluso, la información recopilada por Marco Sifuentes y Martin Riepl (2014, 38) indica que

hacia 2005, ni siquiera todos dentro de Torre Tagle están convencidos del curso de las acciones, pero el camino ya está trazado y transitarlo parece inevitable. Ese año, el Congreso peruano aprueba la “Ley de Líneas de Base” que, entre otras cosas, presupone que el límite marítimo entre ambas naciones es la bisectriz. Según los estudios que encargó Rodríguez Cuadros, este marco legal interno será necesario si es que Perú decide llevar el caso a la corte de La Haya.

El segundo canciller de Perú que tuvo un papel clave dentro de la planificación y posterior institucionalización internacional del problema pendiente con Chile sobre la frontera marítima fue el embajador Allan Wagner, particularmente en sus cuatro roles: como canciller del primer gobierno de Alan García (1985-1988) como canciller en el gobierno de Alejandro Toledo (2002-2003) como ministro de Defensa de Alan García en su segundo gobierno (2006-2007) y como agente de Perú en La Haya (2008-2012).

⁷ “Comunicado conjunto de los ministros de Relaciones Exteriores de Perú y Chile”, 4 de noviembre de 2004.

El primer gran acontecimiento, y que en definitiva marcó la pauta sobre la existencia de un tema pendiente entre Perú y Chile, fue el “memorándum Bákula”, el cual fue realizado sobre la base de instrucciones del más alto nivel; es decir, bajo la dirección del entonces canciller Wagner. Sin embargo, como ya se señaló, durante el primer período como canciller del embajador Wagner no se realizó ninguna otra gestión oficial relativa a dicho tema. En su segundo período, bajo la administración de Alejandro Toledo, el canciller estableció un diálogo permanente con su homóloga chilena, Soledad Alvear, pero no dejó el tema de lado, pues reconoció de manera efectiva y oficial que había un asunto territorial pendiente entre ambos países (Rodríguez Elizondo 2006b). En dicha gestión, la cual en tiempo fue corta, se hizo responsable al canciller Wagner de la suscripción del acuerdo de asociación con Chile, lo que demostraba los diferentes niveles en que se manejaba la relación bilateral.

De acuerdo con las propias declaraciones del embajador Wagner, durante su gestión como ministro de Defensa, en la segunda presidencia de Alan García, su papel tuvo un menor impacto en el ámbito de la política exterior bilateral, pero aquello no significó que dejara de considerar a Chile como un actor clave dentro de la política de Estado de Perú. Es así que, durante su período en la cartera de Defensa, buscó una asociación con Chile que disminuyera los niveles de conflictividad que se habían generado durante la administración de Toledo, para lo que promovió algunas reuniones de intercambio y cooperación entre los cuerpos armados de cada país. No obstante, la postura del embajador también fue clara en sostener, incluso en el ámbito de la Defensa, que había un tema territorial pendiente entre las partes.⁸

Dicha postura del embajador Wagner —es decir tratar de encontrar puntos en común sobre la agenda de cooperación con Chile, por un lado, y establecer abiertamente la existencia de un tema pendiente, por otro— cambió en el momento en que Perú se decidió a demandar a Chile en la CIJ. Para hacerlo, el país tuvo que cumplir con los requisitos que exigía la Corte, entre los cuales estaba nombrar a un juez *ad hoc* y a un agente de carácter permanente para el litigio, quien sería el embajador

⁸ Entrevista a Allan Wagner, exagente de Perú en la CIJ, mayo de 2017.

Allan Wagner. Es posible interpretar esta asignación como un reconocimiento a su brillante carrera diplomática, pero también como una forma de colocar en una posición de máxima relevancia a la persona que dio inicio al proceso, en 1986.

El aporte del embajador José Antonio García Belaunde al proceso fue que, durante su gestión como canciller, se dio el paso final para instaurar la demanda en contra de Chile en La Haya. Aunque puede considerarse que esta fue, más que nada, una decisión política, el canciller tuvo la responsabilidad de preparar al equipo que defendería los intereses de Perú en el alto tribunal internacional, cuya cabeza fue Allan Wagner.

Marco Sifuentes y Martín Riepl (2014) proponen que la designación de los abogados y los propios ayudantes del equipo ya se estaba realizando al momento de asumir el cargo como canciller. A él también se le atribuye la mantención de una buena parte de los equipos técnicos que venían trabajando en la planificación de la institucionalización internacional del problema en la Cancillería, una vez que hubo el cambio de administración presidencial de Toledo a García. Por lo tanto, si bien públicamente podría parecer que el papel del canciller García Belaunde no fue tan relevante como el de sus antecesores, dentro del ámbito de la planificación y el trabajo en la preparación de la demanda internacional, fue clave para el posterior desenlace del proceso para Perú.

Es necesario mencionar que la formación profesional de las figuras señaladas dentro de la política exterior de Perú está muy vinculada con la visión de Torre Tagle de mantener lineamientos en la política exterior casi sin matices, sin perjuicio del Gobierno de turno. Todos los actores mencionados son diplomáticos de carrera, por lo que su conocimiento sobre el ámbito internacional no se circunscribe al Derecho, sino que es mucho más amplio. Por lo tanto, aspectos como la negociación y la modificación de intereses de acuerdo a los cambios del sistema internacional y a los aspectos internos, poseen otras interpretaciones, más allá de lo que plantea el Derecho como disciplina. A raíz de ello, la interpretación de un problema fronterizo, como sucedió desde la perspectiva de Perú, tuvo un componente mucho más político que jurídico. Y dicha visión obedece, en gran parte, a la cualidad diplomática de los actores señalados, vinculados al proceso de toma de decisiones en Torre Tagle.

Siguiendo los lineamientos en torno a una eventual planificación sobre la constitución e institucionalización de un tema pendiente entre Perú y Chile, el ámbito militar jugó un papel no menor en la manera en que se gestionó el problema, específicamente por el comportamiento que la Fuerza Armada de Perú tuvo con sus pares chilenos.

En los momentos en que, en el ámbito político, se discutían las visiones contrapuestas que se tenían sobre la frontera marítima con Chile, se evidenció una clara sintonía entre lo dispuesto por el nivel político peruano y lo realizado por los diferentes estamentos relacionado a la Fuerza Armada. Aun cuando los dos países comenzaron a configurar una arquitectura donde primaran las MCM, aquello solamente se dio en el ámbito protocolar y en los eventuales intercambios de oficiales en los puestos que tuvieran poco valor estratégico. Y sí se logró un avance en este aspecto, pero los acercamientos comenzaron a disminuir a medida que la tensión político-diplomática por el tema de la frontera marítima comenzaba a escalar, lo que, a juicio de José Miguel Piuzzi, se evidenció también en problemas de coordinación entre ambos Ministerios de Defensa.⁹ Perú demostró por aquellos canales que había un tema pendiente en el que estaban en juego espacios soberanos, llegando incluso a oficializar aquella posición a través del Libro de la Defensa Nacional del año 2005, donde se menciona de manera explícita que el tema de la frontera marítima entre Perú y Chile se encuentra “pendiente”.

Un segundo punto sobre el actuar militar en Perú, así como en Chile, se refiere a que, a medida que la conflictividad aumentaba en la relación bilateral, los componentes armados dejaron en claro, a través de diversos discursos y declaraciones emitidas en medios de comunicación masivos, la voluntad de resolver el problema por la vía de las armas, si es que las alternativas políticas y diplomáticas fallaban. Desde 2001 hasta 2008, e inclusive más tarde, las declaraciones cruzadas de altos funcionarios, tanto de Perú como de Chile, con respecto al potencial uso de medios armados, eran frecuentes y subían el grado de conflictividad entre las partes (Rodríguez Elizondo 2009).

⁹ Entrevistas a José Miguel Piuzzi, general de División (r) del Ejército de Chile, agosto de 2016; a Jorge Montoya, exjefe del Comando Conjunto de la Fuerza Armada de Perú, mayo de 2017 y a Carlos Tubino, vicepresidente de la Comisión de Defensa y miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú, mayo de 2017.

Dentro del segmento académico, se visualizó un esfuerzo por generar espacios de discusión sobre las nuevas condiciones que establecía el Derecho del Mar para Perú, como también sobre la necesidad de contar con una división sobre el principio de la equidistancia, teniendo como elemento base la equidad de los territorios en pugna. Esto se vio reflejado en artículos donde distinguidos académicos y abogados establecían la cualidad de pendiente del problema de la frontera marítima entre Perú y Chile, y argumentaban que el espíritu de los acuerdos firmados en 1952 y 1954 no era el establecimiento de fronteras entre los países firmantes, sino la regulación de la pesca realizada por flotas pesqueras privadas cerca de las costas de los países firmantes (Chile, Ecuador y Perú) (González Posada 2015; Sifuentes y Riepl 2014; Rodríguez Cuadros 2007). Estos espacios de debate comenzaron a ser más recurrentes a medida que el conflicto tenía un mayor grado de institucionalización en la agenda bilateral peruano-chilena. Según Daniel Parodi y los almirantes (r) Jorge Montoya y Miguel Ángel Vergara, la discusión sobre la temática comenzó a tener gran importancia a medida que el conflicto iba escalando. Aquello sirvió no solamente para acercar posiciones y/o debatir sobre la temática en particular, sino, además, para tener un mejor conocimiento de la contraparte y, con ello, generar confianzas.¹⁰

Paz Milet¹¹ otorga un dato de relevancia respecto al rol de la academia y la visión que se tenía en torno a la planificación de Perú al colocar en la agenda bilateral el problema de la inexistencia de una frontera marítima. A juicio de la académica chilena, no fue un tema que devino de manera inmediata, sino que, como queda demostrado en diferentes espacios de discusión, la temática se venía trabajando desde hacía años. A juicio de Milet, esto se sustenta en que dos grandes diplomáticos peruanos, Juan Miguel Bákula y Manuel Rodríguez Cuadros, lanzaran sendas publicaciones en las que abordaban de manera explícita el problema de la frontera marítima entre Perú y Chile, en los años 2002 y 2007, respectivamente. Para la autora, dichas obras no fueron generadas

¹⁰ Entrevistas a Daniel Parodi, profesor de la PUPC, mayo de 2017; a Jorge Montoya, exjefe del Comando Conjunto de la Fuerza Armada del Perú, mayo de 2017 y a Miguel Ángel Vergara, excomandante en jefe de la Armada de Chile, octubre de 2016.

¹¹ Entrevista a Paz Milet, profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, septiembre de 2016.

en un año, sino que son el reflejo de investigaciones acuciosas, especialmente la del embajador Bákula. Dichos textos son una demostración tácita de una planificación de años, previa a la demanda internacional en la CIJ en el siglo XXI. Por lo tanto, la presentación de la demanda de Perú no debió tomar por sorpresa a Chile.

La comprensión de la planificación de Perú, teniendo como principal objetivo la presentación de una demanda internacional, también pasa por la interpretación de cómo se gestionó el problema en la relación bilateral. Torre Tagle hizo una lectura más política del problema, en contraposición con la naturaleza jurídica que le estaba otorgando Chile. Los académicos peruanos y chilenos que tuvieron algún grado de vinculación con el fortalecimiento de las posiciones de sus respectivos países han señalado que la gestión del conflicto tuvo un protagonismo peruano, sobre la actuación de Chile. Dicho protagonismo no estuvo imbuido en la interpretación de aspectos legales, sino en gestos políticos que pudiesen ayudar a solventar una posterior interpretación jurídica, siempre desde la óptica de Perú. La primacía del aspecto político sobre el jurídico, añadiendo la visión de planificación, daba como resultado una concepción prospectiva del problema sobre la frontera marítima, con el objetivo de presentar el caso en la CIJ de La Haya. En otras palabras, la planificación del caso no fue un proceso de unos pocos años, sino que se dio en el mediano a largo plazos, gestionada desde Torre Tagle.¹²

No se puede considerar que las acciones emprendidas desde Perú, así como los discursos que las acompañaron, solamente buscaban establecer evidencias en torno a la cualidad de pendiente del tema de la definición de una frontera marítima con Chile. Estas deben ser entendidas como parte de un contexto de cambio en la visión del territorio que se dio en Perú, como consecuencia de los nuevos intereses que el país representaba y de un cambio dentro del sistema internacional. Pero aquellas representaciones de intereses de Perú chocaban con las perspectivas chilenas, las que poseen un trasfondo geopolítico tanto declarado como subyacente.

¹² Entrevistas a los profesores de la PUCP: Oscar Vidarte, mayo de 2017; Daniel Parodi, mayo de 2017 y Joaquín Fermandois, septiembre de 2016; a Paz Milet, profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, septiembre de 2016 a Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra del Perú, junio de 2017 y Miguel Ángel Vergara, excomandante en jefe de la Armada de Chile, octubre de 2016.

Representaciones geopolíticas opuestas y subyacentes

En las representaciones geopolíticas se vinculan percepción e imaginario. De acuerdo con Paul Claval (2012), las representaciones geopolíticas incorporan la concepción de discurso e imagen, lo que da un mapa determinado, al tiempo que establecen diferenciaciones con respecto a una serie de espacios territoriales. Por lo tanto, la representación geopolítica tiene un grado de asociación sobre las imágenes que se tienen de un espacio territorial, y cómo aquello se replica en otros actores, principalmente los Estados. Siendo así, las representaciones geopolíticas involucran una concepción del país propio y de los otros países que se puedan ver involucrados dentro de la percepción e imaginario, las cuales pueden ser de un actor institucional o individual, o de carácter colectivo.

El proceso que llevó a Chile y Perú a La Haya se explicaría desde una concepción jurídica y sobre la base de la geopolítica y cómo los actores involucrados representan sus espacios territoriales, en este caso, en detrimento de la contraparte. En los discursos que se fueron dando a lo largo del proceso, desde la primera década del siglo XXI, específicamente dentro del ámbito académico, sobre la disputa por la frontera marítima entre Chile y Perú, es posible rescatar tres categorías conceptuales que evidencian las representaciones geopolíticas, especialmente desde la óptica de Perú: el territorio ganado, el territorio recuperado y el territorio usurpado.

Dichas categorías conceptuales han sido utilizadas especialmente en el discurso académico peruano, como una forma de concebir el territorio que estaba en disputa con Chile, considerando una eventual modificación de los límites de la frontera marítima bajo el precepto de la equidad. Si bien el elemento crucial que estaba en disputa entre Chile y Perú era el trazado de la frontera marítima, una eventual modificación de la misma bajo los parámetros de Perú equivaldría a una pérdida de mar territorial para Chile. Y en este punto, cada una de las representaciones geopolíticas mencionadas posee una serie de elementos subjetivos y subyacentes que sobresalen y se hacen patentes al momento de comprender la significación del espacio territorial en disputa.

La concepción del *territorio ganado* se relaciona principalmente con una visión previa, donde el espacio territorial en el cual se mantenían diferencias, particularmente en el ámbito marítimo, no estaba vinculado a una conciencia territorial nacional. Es decir, se tenía una imagen de que dicho territorio le pertenecía a Chile y no a Perú, por lo que la extensión que se pudiese obtener era considerada una ganancia. Pero esta misma concepción de ganancia, desde el punto de vista de la contraparte, involucra una visión de pérdida. Finalmente, en esta visión de territorio ganado subyace una baja presencia de elementos relacionados al pasado histórico conflictivo en la relación bilateral. Aquella concepción de ganancia, pese a que involucra de manera directa una perspectiva de pérdida para la contraparte, fue muy ocupada en los discursos académicos que buscaban una solución consensuada y dentro de los cánones del Derecho Internacional, dejando de lado el discurso conflictivo (Sifuentes y Riepl 2014; Solari 2003; Arias-Schreiber 2001).

Cuando se habla de *territorio recuperado*, desde un inicio se toma partido por una posición donde la historia posee un papel clave. Al hablar de recuperación territorial, se hace alusión directa a que un territorio fue parte de la conciencia territorial de un país, pero, por algún motivo, dicha área le pertenece a otro Estado. Para el caso de la relación bilateral en cuestión, la noción de recuperación territorial de Perú se vincula directamente con los acontecimientos sucedidos en 1879, durante la Guerra del Pacífico. En esta línea, la demanda internacional impuesta por Perú en contra de Chile se toma como la continuación de dicho conflicto bélico, pero por otras vías y canales.

Dentro del discurso peruano, la visión de territorio recuperado ha sido utilizada por un sector académico y militar que, además de una vinculación con el conflicto de 1879, resalta la pertenencia de dicho espacio territorial que aún mantenía el país (Solari 2003). La pertenencia de un territorio, el cual tiene la cualidad de ser recuperado, no se basa en un elemento físico o de permanencia, sino que posee un fuerte componente cultural e histórico, donde subyace la idea de fomentar aquella perspectiva de recuperación territorial. El hecho de que, en este caso, estén involucrados espacios marítimos ribereños en las ciudades de Arica e Iquique, implica una fuerte carga simbólica para la generación de identidad en Perú, por lo que la concepción de recuperación se relaciona

también con un rescate de una fracción relevante de la noción cultural peruana, la cual fue perdida, en buena parte, como consecuencia de la Guerra del Pacífico.

Finalmente, dentro de la generación de representaciones geopolíticas, desde el discurso elaborado por determinados niveles y actores en Perú, es posible encontrar la noción de *territorio usurpado*, en relación al estatus del territorio que había en disputa con Chile, dentro del problema de la frontera marítima. Visión que poseía una base jurídica que sustentaba la posición peruana en el caso. La cualidad de territorio usurpado, además, contiene un componente de la historia conflictiva entre ambos países, aunque en un menor grado, si se compara con el discurso geopolítico de territorio recuperado.

La base jurídica mencionada se efectúa debido al planteamiento inicial de Perú, que llevó a informar a Chile la necesidad de negociar sobre la frontera marítima en la década de los ochenta: no existía un tratado específico entre las partes que determinara la frontera marítima. Este simple suceso estableció que la noción de usurpación se debía, principalmente, a que, al no haber un tratado internacional que especificara lo que le corresponde a cada país en términos de espacio territorial, y, sin embargo, Chile hubiera usado aquellas aguas, se generó la visión de un uso del territorio que no estaba claro en aspectos de dominio. En otras palabras, para Perú, Chile “usurpó” aquel espacio territorial, particularmente los recursos que se localizan en el mismo, pero por consecuencia de una mala interpretación.

La visión de usurpación también estaba vinculada con la historia conflictiva entre ambos países. En este sentido, cuando se empleaba la noción de usurpación en el discurso peruano, se hacía una referencia directa a los sucesos de la Guerra del Pacífico, añadiendo la concepción de un eventual expansionismo chileno. Que se tratara de un territorio que no se encontraba delimitado y que Chile utilizó por más de 50 años, fue concebido como una muestra de aquel expansionismo chileno, el cual entraba en directa oposición con los intereses de Perú en aquella zona.

Dentro de la conceptualización del territorio, la categoría de usurpado ha sido utilizada fundamentalmente en diferentes círculos militares de Perú, sobre todo cuando se hace referencia al pasado conflictivo de la relación bilateral, y se vincularía directamente a este nuevo problema de

delimitación de fronteras (Tacaks 2013; Brousset 2003). Sin embargo, dentro del esquema del pensamiento militar esgrimido de manera oficial, es posible detectar visiones contrapuestas, pero que, a su vez, han tenido una formalización a través de la ejecución de diferentes proyectos institucionales a nivel de Estado, y en documentos oficiales, siempre tomando en consideración el posicionamiento de Chile y de Perú sobre el dominio marítimo y su proyección. Se destaca las consecuencias del pensamiento de Diego Portales en los planteamientos geopolíticos de Chile, así como también lo esgrimido por el general Edgardo Mercado Jarrín en la década de los noventa, sobre la proyección de Perú en la cuenca del Pacífico.

Como señalan algunos autores (Kahhat 2008; Brousset 2003), la concepción de Diego Portales es una de las más recurrentes para interpretar el pensamiento y la ejecución de la geopolítica en Chile, particularmente en relación con cómo dicha posición afecta de manera directa los intereses de Perú. El pensamiento del dirigente, quien efectuó labores ministeriales durante las décadas de 1820 y 1830, se evidencia en algunas de las múltiples cartas que intercambió con diversos actores de la época. En una de ellas, señala que es deber de Chile establecer un dominio permanente en el océano Pacífico; y, para lograr aquel objetivo, es crucial disminuir el poder relativo de los países que, por aquel entonces, conformaban la Confederación Perú-Boliviana, es decir, Bolivia y Perú. Lo anterior, tomando en cuenta que el dominio efectivo de soberanía de Chile llegaba hasta el “despoblado de Atacama”. En las primeras Constituciones de Chile, esta era la manera de demarcar el límite norte del país y, por ende, la Confederación tenía acceso reconocido al océano Pacífico. Por lo tanto, la visión de dominación que explicitaba el mencionado dirigente no solamente tocaba la expansión de los intereses chilenos en el océano, sino que, además, implicaba la disminución o deterioro de los intereses de Perú en dicho espacio territorial.

De acuerdo con el mismo Farid Kahhat (2008), la concepción de Diego Portales alcanzó su máxima expresión en la Guerra del Pacífico. Y un siglo después, el Gobierno Militar chileno, con el general Augusto Pinochet a la cabeza, ejemplificó las expresiones geopolíticas de Portales, especialmente a través de su obra *Geopolítica* (Pinochet 1982). Dicha obra establece una perspectiva orgánica del Estado, teniendo

esta institución la necesidad de contar con un “espacio vital” para el desarrollo de su población. La expansión, desde el punto de vista de Pinochet, se daría en el océano Pacífico, manteniendo la superioridad con respecto a aquellos países que también poseían intereses en dicho espacio territorial. A raíz del auge de aquel pensamiento, y su posterior materialización por la Armada de Chile, el almirante Jorge Martínez Bush estableció el concepto del “mar presencial”, el cual hacía hincapié en que Chile tenía que mantener una presencia constante en determinadas áreas del Pacífico sur, como forma de resguardar sus intereses. Por lo tanto, la visión geopolítica militar chilena apuntaba al dominio del océano Pacífico, así como al establecimiento de diferentes nexos con los países asiáticos con los que compartía la condición ribereña.

El pensamiento chileno chocaba directamente con la visión geopolítica peruana, especialmente con el planteamiento esbozado por el general Edgardo Mercado Jarrín. Dicho uniformado, ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado, y director del Instituto de Geopolítica y Estrategia del Perú en la década de los ochenta, plasmó sus ideas políticas, especialmente, en la forma de proyección territorial de Perú, en conjunto con la ampliación de la conciencia espacial del país. La proyección territorial se daba por la condición natural bioceánica del país, al compartir frontera natural con Brasil y con otros Estados que son parte de la selva amazónica, por un lado, mientras que por otro, tenía una proyección natural hacia el océano Pacífico. La concepción geopolítica del general Mercado, planteada en su obra *La geopolítica en el tercer milenio* (1995a), daba gran importancia a los factores económicos derivados del intercambio de bienes y servicios, por generar tantas o mayores influencias que los conflictos bélicos que se venían dando a fines del siglo XX. Por lo tanto, abogaba para que Perú estableciera una estrategia para aprovechar la condición geográfica del país, su posición bioceánica y el trazado de una serie de corredores bioceánicos, con el objetivo de maximizar aquella condición.

Sin perjuicio de que el elemento central de la postura geopolítica del general Mercado fuera la económica y comercial, no se dejaba de lado la competencia con Chile, especialmente en dos aspectos: la proyección de los intereses de los países hacia los mercados asiáticos de la cuenca del océano Pacífico, y el trazado de los corredores bioceánicos. En este

último plano, el principal espacio de disputa geopolítica se daría en las zonas fronterizas entre ambos países, tomando en consideración que, en dicha dirección, los bienes serían trasladados a países como Brasil, Bolivia o Paraguay. Es por ello que, para el general peruano, los puertos tendrían un rol preponderante en la competencia (Mercado 1995b). Desde su perspectiva, la conflictividad derivada de la Guerra del Pacífico daría paso, especialmente desde la segunda mitad de los noventa, a un conflicto cuyo elemento central sería el comercial, a lo que llamó “la guerra de los puertos” (Mercado 2000).

La visión geopolítica de Diego Portales, materializada en la gestión de las Fuerzas Armadas chilenas, liderada por el general Pinochet, y el racionamiento geopolítico peruano dado como consecuencia del pensamiento del general Mercado influenciaron la forma en que se diseñaron proyectos de “imagen país” en ambos lados, a nivel de Estado, especialmente desde comienzos del siglo XXI. Así, para Chile, la visión geopolítica de una serie de protagonistas del Gobierno Militar se ejecutó a través del proyecto denominado “país puente”; y por el lado de Perú, la materialización del planteamiento del general Mercado se evidenció en la concepción de “país pivote”. Es necesario señalar que la institucionalización de ambos proyectos se hizo a nivel de las relaciones exteriores y de la defensa nacional (Rodríguez 2006; Fernández 1996). Esto se visualiza en Chile a través del actuar del Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque en el *Libro de la Defensa* (2002) se puede observar la relevancia que el espacio marítimo tenía para Chile, principalmente a través del concepto del “mar presencial”. Mientras que el concepto de “país pivote” se oficializó a través del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de Perú (2005).

Más allá de declaraciones establecidas a nivel de Estado, las concepciones de “país puente” y “país pivote” eran un reconocimiento de los acontecimientos que ambos países evidenciaban en su política comercial y dentro del plano de la relación bilateral. Las imágenes que se utilizaban en determinados discursos planteaban una oficialización de los intereses de ambos países en una zona geográfica determinada y una competencia directa en la atracción de mercados, para así servir de vínculo con otros países que poseían una mayor demanda de bienes y servicios, como Argentina o Brasil. Pero, tal vez más relevante que lo

anterior es el hecho de que la conformación de imágenes país se dio en el contexto de institucionalización del problema de la frontera marítima en la agenda bilateral. Siendo así, es posible comprender que los proyectos de “país puente” y “país pivote” fueron una representación de intereses contrapuestos, en el marco de una discusión por la frontera marítima entre ambos países; por lo tanto, la materialización de aquellos proyectos, tomando en cuenta los planteamientos de los militares señalados, se encontraba en un peligro de pérdida relativa con respecto a la contraparte, si se mantenía el *statu quo* (para Perú), o se modificaba aquella condición (para Chile) (Cabrera 2011, 2009).

Las representaciones geopolíticas esgrimidas por ambos países, dentro del contexto de un potencial cambio en la orientación de la frontera y, por ende, en la proyección que tenían en el océano Pacífico, establecen que, si bien la disputa se manejó en los canales diplomáticos y propios del Derecho Internacional Público, el tema es más complejo. Las visiones dadas por ambos países, de manera oficial, otorgan una interpretación más amplia de la conflictividad, añadiendo puntos de vista sobre el territorio que se encontraba en disputa y en torno a la “imagen país” que se proyectaba. Por ende, el problema de la delimitación de la frontera marítima no era un exclusivamente sobre límites, sino sobre una visión geopolítica de los territorios que involucraban la construcción fronteriza de cada Estado.

Las visiones contrapuestas poseen, además, un componente que se visualiza en otras concepciones e interpretaciones relativas al territorio en disputa, pero que, en este caso, se representa desde ambos países: la vinculación con el pasado conflictivo. Al hacer una referencia directa al pensamiento de Diego Portales respecto a Perú, se materializa en el discurso la concepción de un expansionismo chileno, sobre la base de un eventual menoscabo de los intereses peruanos. Por otro lado, al establecer una noción de “guerra de los puertos”, el hecho de considerar un direccionamiento en torno a un conflicto como la guerra coloca sobre la mesa parámetros analíticos que generan una relación directa con la historia conflictiva entre ambos países. Por lo tanto, ambas nociones rememoran un acontecimiento del pasado propio del siglo XIX, tomando elementos de un problema que se institucionalizó dentro de la agenda bilateral en el siglo XXI.

El problema de interpretación con respecto a la frontera marítima entre Chile y Perú involucra elementos conflictivos que van más allá de la propia disputa jurídica en la CIJ –como, por ejemplo, problemas de índole comercial o económica–, y más allá de la gestión de los países desde el punto de vista estatal, instalándose en la conciencia social. De cualquier manera, el aparataje del Estado es considerado una herramienta de alta influencia en el posicionamiento social del conflicto entre Chile y Perú, especialmente en el contexto de declaraciones cruzadas sobre un tema territorial.

Un problema del Estado y más allá del Estado

La disputa por el trazado de la delimitación marítima entre Chile y Perú puede ser considerada una muestra de un problema mucho mayor, que posee una cualidad estructural. Así lo establece José Miguel Flórez (2007), quien señala que el “problema” deriva de la imagen y percepción que se tiene de la contraparte. El problema de la delimitación de la frontera marítima es una dificultad en sí misma y solamente es una parte de un conflicto que trasciende el tiempo y diferentes niveles de análisis. El problema posee una naturaleza social que sobrepasa las competencias del Estado; incluso, en determinadas situaciones, el Estado es una parte sustancial de la instrumentalización y maximización del problema. Los elementos que subyacen tras aquella lógica conflictiva se derivan de una práctica sistemática en lo relativo a la utilización de la contraparte, tanto en Chile como en Perú, para atomizar la agenda en temas que tengan algún grado de impacto político interno.

La visión planteada señala dos caminos para entender el problema. Por un lado, la conflictividad es algo mucho más social, que escapa al accionar del Estado, pues es parte de la construcción de identidad de cada país; esto se evidencia con mayor fuerza en Perú, debido a los efectos negativos que tuvo la Guerra del Pacífico. Y, por otro lado, la figura del Estado impulsa una serie de concepciones negativas hacia la contraparte. Esto se debe a que la agenda bilateral posee cada vez más puntos de vinculación entre ambos países, pero sigue siendo una agenda conflictiva, derivada de los esquemas psicológicos del pasado, la que marca la

pauta en los discursos políticos y académicos, así como en los medios de comunicación masivos. Pero, pese a esta doble comprensión del problema, se resalta como común denominador un posicionamiento negativo hacia la contraparte como punto de partida para comprender los acontecimientos. Ejemplo de ello es el proceso de institucionalización, en la agenda bilateral, del problema de la frontera marítima. Esto, a juicio de Flórez (2007), es una muestra de la cualidad estructural del “problema chileno-peruano”.

La noción de que el Estado se ve sobrepasado por los problemas sociales entre chilenos y peruanos, y el hecho de que dicha institución ayude a maximizar las diferencias, se comprueban especialmente desde comienzos del siglo XXI, cuando la agenda conflictiva histórica entre Chile y Perú comenzó a ganar espacio dentro de la relación bilateral. En este sentido, Daniel Parodi (2014) y Cristián Leyton (2007) sostienen que el hecho de que un problema territorial nuevamente sea parte de las agendas de los Gobiernos, y que incluso sea un problema entre Estados, reflota sentimientos e imaginarios que no se visualizaron durante la década de los noventa. Aquello, por ejemplo, se evidencia en el número de alusiones que se realizan en los medios de prensa escritos, así como en la naturaleza de aquellas alusiones, donde se enfatizan los acontecimientos negativos, por sobre los positivos. Es así como las representaciones conflictivas comienzan a tener un papel cada vez más social y cultural dentro de ambas sociedades. Según José Rodríguez Elizondo (2006b, 190), lo anterior queda reflejado en una serie de sucesos que se dieron fundamentalmente durante la primera mitad de la década del 2000, tales como:

el maltrato recíproco de los aficionados en los encuentros futbolísticos de las selecciones de fútbol; el trato xenofóbico a los inmigrantes peruanos que se reúnen en la Plaza de Armas de Santiago; la suspensión judicial de los vuelos desde o hacia Chile de la empresa peruana Aerocontinente; la mantención de las condenas por “traición a la patria” a los militantes chilenos del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru; la demolición de la base de la torre de “enfilamiento” luminoso (ya destruida por un terremoto), destinada a señalar a los navegantes la frontera marítima desde el lado peruano; los “vladivideos” de Montesiños con el almirante Jorge Arancibia, entonces comandante en jefe de

la Armada chilena; la denuncia del congresista peruano Ronnie Jurado sobre el desplazamiento de una caseta de observación de esa misma fuerza hacia la frontera peruana; los micrófonos raros que fueron descubiertos en la embajada de Chile; el baleo, con resultado de muerte, de un indocumentado peruano que cruzó la frontera de manera furtiva; el proceso judicial contra dos estudiantes chilenos que ensuciaron con grafitis un muro incaico en la ciudad de Cuzco; un video ingrato para Perú que se exhibía en los aviones de LAN; y la protesta peruana por la comercialización, en Chile, del suspiro limeño.

El aspecto clave dentro de la sucesión de los acontecimientos señalados es que todos ellos se generaron dentro de un proceso conflictivo mayor: la búsqueda del posicionamiento, dentro de la agenda bilateral, del problema de la frontera marítima. Si se hace una comparación con los sucesos negativos que se dieron durante la década de los noventa, especialmente en la segunda mitad, se verá que no son de la misma magnitud ni alcance de los mencionados en el párrafo anterior. Esto tiene una explicación directa en la influencia que posee la agenda bilateral oficial dentro de otros niveles de la relación. En este sentido, es posible señalar que los temas bilaterales oficiales, así como los discursos esgrimidos por las autoridades de cada país al respecto, tienen un alto grado de impacto en el imaginario colectivo hacia la contraparte, generándose un plano coyuntural y uno estructural.

La coyuntura viene dada por la influencia y tratamiento que se le pueda dar, a modo de ejemplo, a cualquiera de los acontecimientos que se señalaron antes. Siendo así, lo sucedido con los videos de LAN, o el rayado de un muro inca en el Cuzco, pueden ser interpretados como acontecimientos aislados y que no necesariamente son representativos de una visión generalizada de animosidad o conflictividad de parte de una sociedad hacia otra. Sin embargo, la repetición de dichos actos genera un marco de comprensión más amplio, con el elemento clave de la generación de una imagen social adversa sobre la contraparte. A juicio de diferentes autores, este proceso se daría por una visión negativa preconcebida del otro país (Zapata 2011; Parodi 2010), por el nivel en el cual se dan los hechos y por los actores que participan en cada acción (González y Parodi 2014; Flórez 2007).

Para Antonio Zapata, cuando se toca cualquier aspecto que tenga una mínima relación con la contraparte, especialmente desde Perú, se tiene una percepción preconcebida de carácter antagonista. Esto se derivaría de la educación que se imparte en las escuelas y del reforzamiento constante de aquella visión por los acontecimientos políticos y sociales que involucran a Chile-Perú, especialmente cuando estos tienen un talante negativo. Es decir, se construye un imaginario colectivo de la contraparte que se va modificando de acuerdo a diferentes sucesos, pero, por lo general, aquello se da dentro de un plano de imagen negativa o donde se resaltan los elementos que generan conflicto (Zapata 2011; Parodi 2010).

Es posible comprender el tratamiento coyuntural de una serie de actos que ocurren entre Chile y Perú por el nivel en que se dan y los actores que participan en ellos. La visión de que Chile o Perú son partícipes de aquellos actos es una visión generalizada que no es sinónimo de la realidad. Acciones como la de los grafitis son realizadas por individuos que no poseen una representatividad ni directa ni oficial con el Estado al cual pertenecen, aunque sí son parte del mismo debido a su condición jurídica. El nivel en que dichos sucesos ocurren responde a un nivel social de la relación bilateral. De acuerdo con diversos autores (Cavieres 2014; González y Parodi 2014; Flórez 2007), en este nivel hay una mayor representatividad del grado de conflictividad o cordialidad que puede haber entre los dos países, pues los actores de este nivel son los que, finalmente, ejecutan y materializan una parte de los lineamientos políticos de la relación bilateral.

Un punto clave de los acontecimientos que suceden dentro de la relación bilateral es caracterizarlos y entenderlos como parte de un acto aislado y de naturaleza coyuntural, o un acto que posee un trasfondo más estructural. Sin embargo, la complejidad deviene cuando se está en presencia de un acontecimiento coyuntural, pero que despierta apreciaciones que se enmarcan en los elementos estructurales de la relación. En este plano, y siguiendo a autores como José Rodríguez Elizondo (2009) o José Miguel Flórez (2007), cualquier suceso negativo, aun cuando tenga un carácter coyuntural dado por los medios de comunicación masivos, o en los discursos del nivel político, no representa un aspecto coyuntural en sí, sino que es parte de un tema estructural. Esto, debido

a que la coyuntura solamente se aplicaría dentro de espacios de cooperación, mas no de conflicto. Por ende, cualquier acontecimiento positivo, así sea impulsado por el nivel político en la relación bilateral, es de por sí un proceso coyuntural; mientras que cualquier acontecimiento negativo, por minúsculo que sea, es una forma de contribuir a la ampliación de la imagen negativa que se tiene de la contraparte, lo cual es una muestra de la conflictividad estructural de la relación.

Por otro lado, es posible comprender el problema chileno-peruano, especialmente dentro del contexto de la definición de la delimitación marítima, como un proceso plenamente consciente y establecido como tal. Esto, considerando que, más allá de que el Estado esté para gestionar y, potencialmente, solucionar conflictos en la sociedad, lo cierto es que, en este caso, sería dicho actor el que condiciona el problema. En otras palabras, el Estado es, a la vez, uno de los promotores clave del problema.

Más allá de los diferentes discursos y relatos que se pueden visualizar dentro de los espacios urbanos en ambos países, en los que se hace alusión directa o indirecta a la Guerra del Pacífico, lo cierto es que los Gobiernos han establecido mecanismos con los cuales poseen una influencia directa en amplios segmentos de la agenda bilateral chileno-peruana (Parodi 2010; Villalobos 2002). Dichos mecanismos se expresan en la influencia que tiene la dirección política del Estado en los asuntos generales de la relación y en temas específicos. Así, los asuntos generales pueden verse reflejados a través de una política de acercamiento o alejamiento, siempre en términos políticos, que finalmente afecta a segmentos comerciales, sociales, de la Defensa e incluso a otros actores, tales como los municipios con cualidades fronterizas. Mientras que los temas específicos se relacionan con algún acontecimiento puntual en que el Estado (ya sea de Chile o de Perú) tome un posicionamiento con el fin de resguardar sus intereses, los cuales pueden variar en su naturaleza. En este sentido, a inicios de la década del siglo XXI se visualizó un rol mucho más activo en ambos casos, al utilizar la institucionalidad del Estado para proteger intereses de otros actores, pero desde un punto de vista sectorial, mas no general, desde la noción del Estado.

Para Rodríguez Elizondo (2009) y Milet (2005), el acontecimiento que ejemplifica de mejor forma la intromisión del aparataje estatal, en este caso el chileno, dentro de una controversia que tenía como representante

de Chile a un actor de naturaleza privada fue la disputa entre la empresa Lucchetti y el municipio de Lima. El conflicto comenzó por la negación del permiso, por parte del municipio, a la empresa chilena para construir una planta de procesamiento de alimentos, en un territorio que era considerado reserva natural. La empresa reclamaba que había obtenido los permisos, y que la forma en que se estaba dando el proceso jurídico era improcedente. Sin embargo, se descubrieron arreglos de ejecutivos de dicha empresa con Vladimiro Montesinos —a través de las filmaciones que realizó un funcionario del gobierno de Alberto Fujimori—, que revelaron un trato desigual en las negociaciones y una posición de dichos ejecutivos hablando “en nombre de Chile”.

La justicia peruana citó a declarar al máximo representante de dicho *holding*, Andrónico Luksic, uno de los principales empresarios de Chile, en términos de capital y de influencia. El empresario rechazó la citación y solicitó la ayuda formal del Estado de Chile, para proteger el resto de las inversiones que se encontraban en el mercado peruano de futuros problemas como los que estaba viviendo la empresa Lucchetti. Si bien es cierto que el discurso del Gobierno de Ricardo Lagos fue de distanciamiento, rápidamente comenzó a hacer alusiones en torno al problema de Luksic a las instancias políticas correspondientes. Pronto, el propio presidente Lagos tomó partido a favor de la tesis del empresario chileno, involucrando a la más alta autoridad política en una temática de naturaleza empresarial. Y como respuesta a las acciones del mandatario chileno, el presidente Toledo también comenzó a asumir abiertamente una postura sobre el conflicto que enfrentaba a Lucchetti con el municipio de Lima, escalando el problema a niveles de Estado (Rodríguez Elizondo 2009). Pese al intercambio de posiciones, el inconveniente se solucionó de acuerdo a los criterios que se manejaron desde un principio, sin otorgar los permisos para que la empresa del grupo Luksic estableciera su planta en territorios con protección ambiental.

El acontecimiento descrito, así como lo que ocurrió con la empresa de capitales peruanos Aerocontinente en Chile fueron sucesos que demostraron la intromisión de los Estados en la gestión de conflictos. Aunque estos hechos podrían considerarse aislados, se insertaban en contextos de disputas políticas, como la institucionalización en la agenda bilateral chileno-peruana del problema de la frontera marítima.

Dentro de la dimensión social del problema que señala José Miguel Flórez (2007) en la relación bilateral, hay grupos que han plasmado un discurso donde se resalta la concepción negativa de la historia entre Chile y Perú, lo que escapa a la capacidad de gestión de los Estados. Entre los objetivos de dichos grupos está cooptar la agenda del Estado con respecto a sus intereses, especialmente dentro de la temática de la relación bilateral. Así, a pesar de ser grupos sociales relativamente reducidos los que poseen una noción fuerte sobre los acontecimientos del pasado relacionados con las decisiones del presente, estos mismos grupos influyen y adquieren poder político en determinadas decisiones en el ámbito internacional, en especial dentro de la relación bilateral entre chilenos y peruanos. Uno de estos grupos con influencia de la historia conflictiva son las Fuerzas Armadas de ambos países.

En el contexto de la institucionalización, en la agenda bilateral Chile-Perú, del problema por la frontera marítima, las Fuerzas Armadas de cada uno de los países involucrados cumplieron un rol de alta relevancia, debido a la naturaleza del problema, que era territorial. Estas, además, fueron consideradas una parte sustancial de las alternativas a tomar en cuenta en caso de que los países no encontraran una solución dentro del marco del Derecho Internacional. En este sentido, uno de los aspectos que se pudieron establecer, producto del análisis de la literatura del caso y por las entrevistas realizadas a diferentes protagonistas del proceso de la problemática territorial, es que no se tenía una visión única ni exclusiva del problema, ni de sus potenciales consecuencias, ya fueran positivas o negativas. Entre las posibles consecuencias negativas estuvo presente la posibilidad de un enfrentamiento bélico, aunque siempre dentro del plano de la planificación de carácter estratégico que efectúan los países.

Como ya se indicó, la gestión del conflicto entre Chile y Perú por la frontera marítima pasaba, en buena parte, por el Estado, pero también coexistía con otros aspectos que escapaban del control de esta institución política. Siendo así, el posicionamiento de las Fuerzas Armadas en cada país cumplía un rol dual: por un lado, tenían que seguir los lineamientos dados por las autoridades gubernamentales; mientras, por otro, había aspectos de su planificación que se vinculaban más con una agenda de objetivos propia, la que no necesariamente estaba alineada a los deseos de los gobernantes o la dirección política de los Gobiernos

de turno. Incluso, en múltiples ocasiones, se demostraba, de parte de dichas instituciones armadas, un mayor conocimiento de los acontecimientos que se debatían entre ambos países, generando con ello una alternativa de diálogo entre las partes a un nivel mucho más directo.

Es un hecho que las Fuerzas Armadas, tanto en Chile como en Perú, han tenido un papel clave dentro de su evolución política reciente. En el caso de Chile, gobernaron el país desde 1973 hasta 1990; mientras que en Perú lo hicieron desde 1968 hasta 1980. No obstante, dichos períodos no pueden comprenderse de forma lineal. Es necesario desagregar el período del Gobierno Militar chileno en dos fases. En la primera, que iría desde 1973 a 1980, el gobierno del país estuvo en manos de una Junta Militar; y en la segunda, de 1980 a 1990, el general Pinochet, como presidente de la República, ejerció la dirección política del país. En el lado peruano también es posible identificar dos fases: desde 1968 hasta 1975, con el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado en el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú; y de 1975 a 1980, cuando la presencia del general Francisco Morales Bermúdez llevó a Perú al camino de la democracia.

El protagonismo de las Fuerzas Armadas en Perú ha sido más reciente, como consecuencia del conflicto con Ecuador en 1995, como también por el hecho de ser utilizadas en el combate a los grupos como Sendero Luminoso o el MRTA, y sus remanentes. Pero, posteriormente a los gobiernos militares, los cuerpos armados se subordinaron al poder político que había sido electo democráticamente en ambos países y aportaron sus herramientas al servicio de los intereses de cada Estado.

En el contexto del intento de institucionalizar el problema de la frontera marítima dentro de la agenda bilateral, las Fuerzas Armadas de ambos países establecieron sus actos sobre la base de lo que señalaba la dirección política, especialmente para el caso peruano. Aquello se explica por el hecho de que este país tomó la iniciativa para posicionar el problema marítimo. La suspensión de reuniones conjuntas, así como poner fin a una serie de visitas protocolares y de intercambio entre sus miembros fueron parte de la estrategia para establecer una visión conjunta e integral del problema limítrofe. La iniciativa se dio, en términos generales, desde el lado peruano, pero Chile también generó una serie de medidas desde el nivel político que fueron secundadas por acciones

de parte del sector de la Defensa. El principal ejemplo de aquello fue la suspensión de las ya mencionadas reuniones “2+2”, como forma de protesta frente a los intentos de Perú de posicionar el tema de la frontera marítima, hasta una eventual demanda internacional en La Haya. El acontecimiento que marcó un mayor distanciamiento oficial en el nivel de la Defensa, siempre a través del direccionamiento político, fue la promulgación, en 2005, de la Ley de Líneas de Bases del Dominio Marítimo, por parte de Perú.

Pese a lo mencionado, es posible observar que las Fuerzas Armadas, más allá de seguir los lineamientos y orientaciones políticas de sus respectivos Gobiernos en ambos países, seguían una agenda propia o paralela, maximizando o minimizando los acontecimientos negativos que se producían. Es destacable que el problema de interpretación, más allá del “memorándum Bákula”, comenzara a raíz de la hipótesis planteada a fines de la década de los setenta por el almirante Guillermo Faura. Por lo tanto, la base del problema surgió desde la perspectiva militar. Desde la visión chilena, una de las pocas instituciones que manejaron la hipótesis de un tema pendiente con Perú, el cual iba más allá de lo que se negoció en 1999, fueron las Fuerzas Armadas. Así, a pesar de que el tratamiento del tema posteriormente fue político, las Fuerzas Armadas poseían una comprensión diferente de la temática; es más, en la mayoría de los casos, tenían un conocimiento más avanzado que la contraparte política, debido a que fueron estas las que lo posicionaron y manejaron en un primer momento (Salgado 2010; Palma 2007).

Por aquella comprensión diferente del tema que se estaba debatiendo, las Fuerzas Armadas mostraron una predisposición diferente hacia este tópico –si se compara con el anterior problema limítrofe–, que Chile y Perú establecieron como prioridad solucionar durante la década de los noventa. La utilización de las Fuerzas Armadas como instrumento de presión y fuerza se hizo notar durante la primera década del siglo XXI, situación que no se visualizó en la década anterior.

En el año 2003, se produjeron dos sucesos que son claros ejemplos de la utilización del tema militar por las autoridades gubernamentales de la época. Como consecuencia del ultimátum del entonces canciller de Perú, Manuel Rodríguez Cuadros, a su homóloga chilena, Soledad Alvear, para negociar un acuerdo sobre la frontera marítima, el ministro de Defensa

de Perú, Roberto Chiabra, junto con el vicepresidente, David Waisman, señalaron a los medios de comunicación que el país se encontraba preparado en caso de que estallara un conflicto bélico. La alusión no era directa, mas resultaba claro que el país señalado era Chile, debido a los acontecimientos que se venían generando desde el año 2001. Incluso, en su momento, el canciller Allan Wagner expresó su preocupación sobre el tono del discurso en la relación bilateral, declarando que, ojalá, nunca más hubiera una guerra entre Perú y Chile, debido a que las relaciones habían “tocado fondo” (Sifuentes y Riepl 2014; Rodríguez Elizondo 2006b).

Aquellas aseveraciones discursivas hicieron eco en la racionalidad estatal chilena. La canciller Soledad Alvear, además de suspender una reunión debidamente programada con su entonces homólogo peruano, estableció en el debate político chileno la vulneración de la defensa nacional que representaba la supuesta ampliación de la principal base aérea de Perú, La Joya, lo cual se evidenció con fotografías. En dicho contexto, se dio a conocer que las Fuerzas Armadas chilenas efectuarían ejercicios militares, en conjunto con otros países, cerca de la frontera con Perú. Esto fue interpretado, desde el lado peruano, como un acto abiertamente hostil, debido a que por la prensa se filtró que, dentro de la hipótesis del conflicto bélico, se hacía alusión indirecta a Bolivia y Perú (Rodríguez Elizondo 2006b). Finalmente, dichos ejercicios se llevaron a cabo, aunque modificando el foco sobre el cual se realizaban, con lo que se generaba una aceptación tácita de que la hipótesis original era un enfrentamiento convencional con los países aludidos.

En el discurso oficial y de los medios de comunicación masivos, dichos acontecimientos fueron tratados como aspectos coyunturales, como si fuesen parte de la normalidad en la relación, por lo que su impacto mediático y social fue menor (Parodi 2014; Leyton 2007; Milet 2005). Sin embargo, hubo dos sucesos puntuales que marcaron una pauta dentro del comportamiento y consideraciones de las Fuerzas Armadas, que, a su vez, generaron un respaldo desde el nivel político de ambos países, siempre dentro del contexto del problema por la definición de la frontera marítima: la revista naval organizada por la Armada de Chile en 2005 y las declaraciones del entonces general Edwin Donayre sobre Chile, con la posterior reacción, en 2008, del Gobierno de Perú.

A mediados del año 2005, el presidente de Chile, Ricardo Lagos, organizó una revista naval, que no hubiera tenido mayor relevancia de no ser por dos aspectos. En primer lugar, era la primera vez, luego de haber recuperado la democracia, que en Chile se celebraba una revista naval. Con ello se mostró las diferentes unidades de superficie con las que contaba la Armada de Chile por aquel entonces, con énfasis en las nuevas adquisiciones, pero, al mismo tiempo, se dejó ver un discurso en el que el nivel político aceptaba un eventual uso del instrumento bélico, en apoyo a lo que el Gobierno estimaba correcto, siempre dentro del plano del problema fronterizo que se tenía con Perú. Siendo así, aquella revista naval fue un acto de demostración de fuerza de parte de Chile hacia Perú, considerando, además, que se desarrolló en pleno proceso de promulgación de la Ley de Bases del Dominio Marítimo por Perú, con la que, a juicio de Chile, se modificaba de manera unilateral los límites marítimos internacionalmente reconocidos por ambos países. Por lo tanto, esa revista naval fue un acontecimiento en el que la Armada de Chile rendía honores al entonces jefe de Estado, y manifestaba un apoyo explícito a una eventual decisión política de resolver el problema de la frontera marítima por medios bélicos.

Desde el lado de Perú, también es posible destacar un acontecimiento situado en la época en que el país estableció, de manera oficial, la demanda en contra de Chile en La Haya. El por entonces comandante general del Ejército de Perú, Edwin Donayre, señaló, en una reunión de camaradería: “he dado la consigna que chileno que entra (a Perú) ya no sale. Y si sale, saldrá en cajón. Si no hay suficientes cajones, saldrán en bolsas de plástico”. Aquellas afirmaciones se filtraron a través de diferentes medios de comunicación el 24 de noviembre de 2008, creando un conflicto diplomático, tanto por las declaraciones en sí, como por el alto cargo y rango de quien las emitía. Una de las aristas del problema radicaba en que, al haberse institucionalizado en una demanda internacional el conflicto por la frontera marítima, ambos países habían aceptado la competencia de la CIJ, llevado el tema al campo jurídico y, con ello, descartado la posibilidad de un enfrentamiento bélico. Las declaraciones del general Donayre iban en contra de aquella premisa, por lo que Chile, y en especial la entonces presidenta Michelle Bachelet, solicitó la remoción de aquel uniformado al mismo presidente Alan García. La

posición de Alan García, en un principio, fue congruente con el pedido de su homóloga chilena, lo que fue debidamente informado por medio de la Cancillería chilena a los medios de comunicación locales, pero su actuar frente al caso Donayre, finalmente, fue diferente. El presidente peruano tomó la decisión de no removerlo y dejar que expirara su período a cargo del Ejército, pues el hecho de remover al general tenía un costo político considerable dentro de las Fuerzas Armadas y los sectores nacionalistas, al “ceder” ante la postura chilena. Este acontecimiento fue interpretado en Chile como la aprobación del poder ejecutivo peruano de los dichos del general y una afrenta a Bachelet, debido a que ambos mandatarios sostuvieron una conversación telefónica con testigos presenciales, en la que hubo el compromiso de superar el *impasse* como se señaló en su momento (Rodríguez Elizondo 2009). A partir de este hecho, se reforzó el discurso negativo desde Chile hacia Perú, lo que generó un alejamiento casi total en los diferentes niveles de la relación bilateral.

Como ya se precisó, la influencia de las Fuerzas Armadas dentro de las agendas gubernamentales en ambos países, siempre dentro del contexto del problema de la frontera marítima, también apostaba por un camino diferente a una eventual maximización del problema. Las Fuerzas Armadas se mostraban como los mejores entes para discutir el tema. De acuerdo con determinados actores, en un período puntual durante la gestión del conflicto entre ambos países, especialmente en la primera mitad de la década del 2000, fue a través de los canales que tenían las Fuerzas Armadas que se pudo mantener cierto nivel de cercanía e intercambio de información sobre otras dificultades que aquejaban a ambos países. Esta situación, si bien puede resultar paradójica frente a los acontecimientos que se estaban viviendo, se explicaría por la formación misma de los componentes armados, la doctrina que utilizaban y el hecho de que el problema era entendido de una manera diferente por aquellos cuerpos, que, en algunas ocasiones, hasta lo situaban por sobre el nivel político.

Una de las principales explicaciones de por qué, pese a que se vivía un momento político tenso entre ambos países, había sectores de las Fuerzas Armadas de ambos países que mantenían fuertes vínculos es el hecho de que tenían una formación similar. Aquella formación se

relaciona con la manera en que los miembros de las Fuerzas Armadas se comunican y establecen sus patrones de comportamiento; es decir, comparten una serie de concepciones doctrinarias, que incluyen la forma de abordar un proceso, modales, formación y las diferentes jerarquías en sus cuerpos. A pesar de los problemas políticos, las Fuerzas Armadas han mantenido intercambios fluidos, principalmente entre sus altos mandos, logrando una comunicación que ha permitido una distensión o, en su defecto, que un acontecimiento como un ejercicio militar cerca de la frontera común no sea interpretado como una agresión o la preparación de una campaña bélica. Dicha comunicación ha llevado a la realización de visitas oficiales cuya consecuencia ha sido la construcción de lazos de cercanía y amistad. Un ejemplo de lo anterior fue la instalación de un busto conmemorativo del máximo héroe naval chileno, Arturo Prat, en la Escuela Naval del Callao de Perú; lo que fue respondido con la instalación de un busto de su homólogo peruano Miguel Grau, en la Escuela Naval de Chile. Estos fueron considerados actos históricos por el almirante (r) Rodolfo Codina.¹³

También es posible evidenciar una mayor cercanía de los componentes armados dentro del contexto del problema marítimo entre ambos países, debido a que fueron sus miembros los que poseían una comprensión diferente del tema. El hecho de que las principales hipótesis sobre el problema se hayan gestionado desde las Fuerzas Armadas, para ambos casos, da cuenta de que el tema tuvo un fuerte componente que deviene del pensamiento militar. La influencia del pensamiento militar en la visión geopolítica tanto de Chile como de Perú es clave para entender las diferentes dimensiones del problema, que va más allá de una eventual modificación limítrofe (Cabrera 2018). La proyección del territorio, la relevancia de los puertos, y el aumento, mantención o disminución de la presencia de un país en lugares puntuales son aspectos considerados claves dentro de la lógica militar. Por lo tanto, al haber sido una problemática que nació de la imaginación militar, la visión que se tuvo del problema sería más amplia, y hasta diferente, de la que manejó el nivel político.

Sobre este último punto, es decir, el hecho de tener una mejor comprensión del problema de la frontera marítima en términos comparativos

¹³ Entrevista a Rodolfo Codina, excomandante en jefe de la Armada de Chile, agosto de 2016.

con el nivel político, es uno de los aspectos que resaltan mayormente dentro de la percepción de los militares. De acuerdo con diferentes declaraciones del nivel militar, se dio apoyo a las decisiones que establecía el nivel político y con esto se visualizó una especie de menoscabo al rol de las Fuerzas Armadas, especialmente al momento de gestionar la problemática desde el ámbito diplomático, aunque con diferencias en cada país. En lo referente a Chile, se pudo apreciar que, una vez que el problema se comenzó a posicionar dentro de la agenda bilateral, el rol de las Fuerzas Armadas fue decreciendo, tomando en cuenta la forma en que se estaba gestionando el problema. Las Fuerzas Armadas podían efectuar análisis y otorgar puntos de vista, pero aquellos no eran considerados debidamente, o no se les convocaba con la regularidad que la situación ameritaba. Por lo tanto, hubo una especie de disociación de labores entre los componentes armados, con una agenda relativamente propia, y el nivel diplomático.¹⁴

En Perú se evidenció una situación diferente. La importancia que se le asignó a las Fuerzas Armadas fue clave dentro del proceso para institucionalizar el problema en la agenda bilateral y en la posterior demanda en La Haya, pero con algunas particularidades. Diferentes declaraciones indican que, si las Fuerzas Armadas hubiesen tenido un rol aún más protagónico dentro del proceso, se hubiese podido llegar a un acuerdo entre las partes. Esto, a su vez, hubiese implicado una reducción ostensible de los gastos que ambos países realizaron en temas de consultorías y abogados para institucionalizar el tema a nivel internacional. En otras palabras, se le reprocha al nivel político que pudo haber tomado mejores decisiones, si las Fuerzas Armadas hubiesen tenido mayor influencia en ellas.¹⁵ Sin embargo, en términos comparativos, el papel de las Fuerzas Armadas en ambos países fue altamente relevante, aunque en Chile se visualiza con mayor fuerza aquella desvinculación entre la planificación diplomática por un lado, y la militar por otro, dentro del contexto del problema de la frontera marítima; mientras que en Perú, aquello fue mayor, aun cuando el resultado final no fue el esperado, especialmente desde la visión militar.

¹⁴ Entrevistas a Miguel Ángel Vergara, excomandante en jefe de la Armada de Chile, octubre de 2016, y a Jorge Tarud, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile, septiembre de 2016.

¹⁵ Entrevistas a Jorge Brousset, contralmirante (r) de la Marina de Guerra de Perú, junio de 2017, y a Jorge Montoya, exjefe del Comando Conjunto de la Fuerza Armada de Perú, mayo de 2017.

No obstante, desde otra perspectiva, la afirmación de que las Fuerzas Armadas dialogan y mantienen mejores relaciones que incluso el nivel político y diplomático, también es rechazada o puesta en tela de juicio. Esto, producto del proceso de toma de decisiones que implicó la gestión del problema fronterizo, y de que no es posible catalogar a las Fuerzas Armadas como un todo. Se hace necesario diferenciarlas, debido a la naturaleza misma de cada rama y al trasfondo del conflicto entre ambos países.

El rechazo viene principalmente desde el mundo diplomático, o de personeros que han tenido una participación dentro del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. En este sentido, la idea de que los militares o miembros de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú dialoguen de mejor forma que sus contrapartes diplomáticas se considera falsa, debido a que ha sido la parte diplomática la que ha sostenido, en mayor parte, las diferentes perspectivas de la relación bilateral. En el contexto del problema por la frontera marítima, incluso, fue a través de los canales diplomáticos oficiales, que las Fuerzas Armadas tuvieron capacidad para lograr un acercamiento, mas no necesariamente por sus vínculos institucionales y personales. Esto último se debe, principalmente, al carácter de obediencia y no deliberancia de los componentes armados al nivel político gubernamental. En este caso, la política exterior tenía una primacía dentro del problema que se estaba gestionando. Es decir, la relación entre las Fuerzas Armadas de Chile y Perú obedece exclusivamente a un criterio político, pues son instituciones que “no se mandan solas”.¹⁶

En este sentido, no es posible considerar a las Fuerzas Armadas como un ente homogéneo, debido a que existen diferencias en la doctrina misma, y en la preparación y grado de conocimiento de algún fenómeno en particular. Así, los niveles de comunicación que existen entre las Armadas de cada país son muy diferentes a los que sostienen sus pares del Ejército de las Fuerzas Aéreas. Al haber sido el problema limítrofe en cuestión un tema vinculado casi en su totalidad a la frontera marítima, por aquellos años las Armadas poseían una mayor relación, dentro del plano de los intercambios y por visitas oficiales, si se compara con la de sus pares de las

¹⁶ Entrevista a Alberto van Klaveren, exagente de Chile en la CIJ, mayo de 2017.

otras ramas de las Fuerzas Armadas. En las reuniones que se realizaron, como la del “2+2”, las conversaciones entre los miembros de las Armadas eran distendidas y con un ambiente de camaradería diplomática. Las que sostenían los miembros de las otras facciones armadas, como los Ejércitos, en cambio, se evidenciaban posturas más intransigentes.¹⁷

También hay que destacar la esencia del diálogo entre militares. Según Cristián Leyton,¹⁸ el intercambio que se dio entre los diferentes segmentos de la oficialidad de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú por aquellos años estaba vinculado al protocolo. Las reuniones y las conversaciones se daban exclusivamente en un plano donde las ceremonias y las condecoraciones recíprocas eran lo más relevante, si no lo único de lo que se conversaba. Como ejemplo, y siempre desde el punto de vista chileno, el analista señala que nunca se planteó una política real de acercamiento con Perú que implicara intercambios de oficiales en las Academias de Guerra o en puestos de sensibilidad estratégica, como si lo ha realizado Chile con Argentina. Por lo tanto, había una cercanía que se daba solamente a través de canales específicos y estaba muy restringida a los protocolos, especialmente durante los años en que el problema de la frontera marítima adquiría una relevancia cada vez mayor dentro de la agenda bilateral en el entorno político.

De esta manera, era posible ver que, a pesar de que el sector diplomático debía llevar las negociaciones entre ambos países, los militares tenían una mejor comprensión del fenómeno en sí y de los intereses y elementos que se encontraban en juego, especialmente desde el punto de vista chileno. A juicio de Joaquín Fernandois, la capacidad de los militares de comprender que un problema tiene una naturaleza más geopolítica que jurídica es la base para que los mismos puedan hablar en códigos similares con su contraparte, al otro lado de la “Línea de la Concordia”.¹⁹ En este punto es posible encontrar un elemento en común entre militares chilenos y peruanos, debido a que la visión del problema, en cuanto al proceso y los objetivos que se buscaban, era

¹⁷ Entrevista a Paz Milet, profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, septiembre de 2016, y a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

¹⁸ Entrevista a Cristián Leyton, analista del Ministerio de Defensa de Chile, mayo de 2017.

¹⁹ Entrevista a Joaquín Fernandois, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre de 2016.

representada de una forma más clara dentro del segmento militar, en comparación al político. Sin embargo, dicha unión entre las partes contrasta, desde el lado peruano, con una visión del problema en un sentido estructural, añadiendo al respecto una imagen preconcebida sobre la posibilidad de un conflicto convencional con Chile.

Siguiendo lo planteado por José Miguel Flórez, así como por otros autores, en torno a la existencia de un problema más social que político entre Chile y Perú, con características estructurales, está el hecho de que dentro del discurso político y de los medios de comunicación se evidencia el concepto de “armamentismo”, especialmente en la imagen de Chile concebida desde Perú (Parodi 2014; Flórez 2007; Leyton 2007). Esta concepción de armamentismo, que se canaliza hacia la sociedad a través del nivel político y de los medios de comunicación, tiene como fuente la compra de armas que efectuaron las Fuerzas Armadas de Chile, especialmente durante la gestión de Ricardo Lagos; es decir, en pleno período de gestión para la institucionalización, en la agenda bilateral, del problema por la frontera marítima.

En el contexto de aquellos años, la compra o renovación de material que efectuaron las Fuerzas Armadas de Chile obedeció a planes de modernización que databan de la segunda mitad de la década de los noventa, y su ejecución se efectuó durante la primera mitad del 2000. En aquel tiempo, incluso en los medios de comunicación masivos, se analizaba la eventual posibilidad de un enfrentamiento bélico entre ambos países, aunque dicha visión era más divulgada en Perú que en Chile. Así se plantearon dos discursos contrapuestos: desde la visión chilena, eran compras que obedecían a un plan previo, que se efectuaban en el marco de un plan de modernización y reemplazo de diferentes unidades; mientras que, por el lado peruano, dichas compras significaban un afán armamentista de Chile, pensado en contra de Perú. Ambos argumentos poseen aspectos a considerar.

Desde la óptica chilena, no es posible considerar un armamentismo del país, debido a dos factores claves. En primer lugar, además de establecer aquellas compras dentro de un proceso de planificación y modernización de las Fuerzas Armadas, que inició en la segunda mitad de la década de los noventa, estas se justificaron como parte de un reemplazo sistemático de las capacidades operativas del país. No solamente fue una

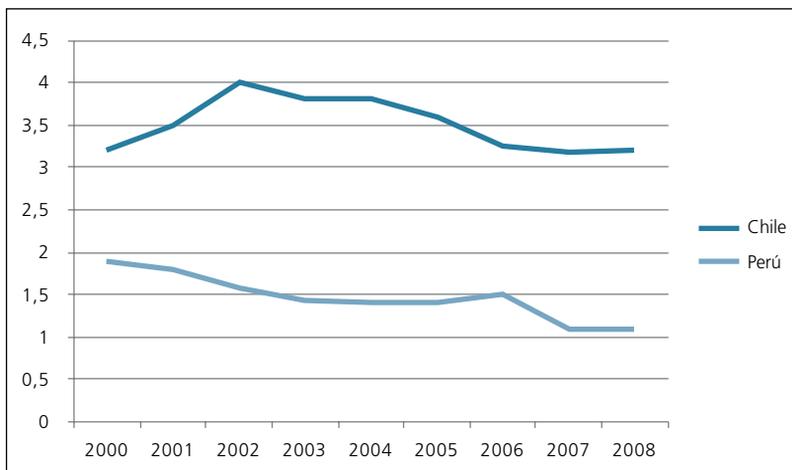
rama en particular la que ejecutó el proceso de modernización, sino el nivel de Defensa en términos generales. En segundo lugar, aquellas compras fueron publicitadas y transparentadas a través de diferentes medios. La publicación, cada cinco años, de un nuevo Libro de la Defensa Nacional es una muestra de la transparencia del país en términos de Defensa, tomando en cuenta que en este documento se señalan los lineamientos de la política de Defensa de Chile, así como de cada órgano e institución que es parte de la misma. En términos generales, resulta relevante que, en el momento inmediato o posterior a las compras bélicas efectuadas, no había ninguna reclamación territorial pendiente hacia país alguno; pero aquello no significa que dicha compra no haya sido para maximizar la concepción de disuasión convencional hacia potenciales adversarios, con los cuales Chile comparte frontera terrestre.

Por el lado de Perú, se reclamó la existencia de un armamentismo chileno, debido a tres puntos clave: los montos que empleó Chile para la compra de su material de Defensa, específicamente el porcentaje que destinó para los gastos en temas militares; las características del armamento adquirido y su posterior localización geográfica; y el contexto de las relaciones bilaterales al momento de materializar las compras, lo que hacía dudar de los discursos pacíficos del país aludido.

Cuando se hacía referencia a los montos que Chile gastaba en temas de Defensa, se aludía directamente a su postura armamentista, en comparación con los niveles de gasto de Perú (gráfico 4.1).

Partiendo de la asimetría en los gastos que se observa, cabe señalar que, desde el punto de vista peruano, la visión del armamentismo chileno se veía reforzada por la ejecución de la denominada Ley del Cobre por este último país. Dicha norma jurídica señala, en términos generales, que el 10 % de las ganancias producidas por la empresa estatal chilena de extracción y exportación de cobre Codelco (Corporación Nacional del Cobre) será de exclusiva utilización para compras de medios destinados a las Fuerzas Armadas. Según dicha normativa, el porcentaje señalado no se utilizará para gastos operacionales o corrientes de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas, sino solo para la compra de material bélico o aspectos relacionados. Por lo tanto, el armamentismo chileno tenía tanto la aprobación política como los medios jurídicos y económicos para su realización y ejecución, desde la óptica peruana.

Gráfico 4.1. Gasto militar de Chile y Perú, como porcentaje del PIB, 2000-2008



Fuente: The International Institute for Strategic Studies (2009, 2007, 2005).

El análisis de los porcentajes destinados a ciertos fines puede dar indicios de las prioridades de los países con respecto a la Defensa, sin embargo, también es inexacto, debido al porcentaje de aquel gasto que va efectivamente a la renovación o compra de armamento y al hecho de que son porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y no montos reales. Del conjunto de lo que se estima como gasto de Defensa, en América del Sur, cerca de un 70 % va para la partida de “gasto corriente”, es decir, pago de sueldos, aspectos y procesos administrativos, y temas de infraestructura; mientras que el porcentaje restante se destinaría a la compra de armamento. No obstante, se visualiza una gran diferencia entre lo que cada país, en este caso Chile y Perú, asigna de su presupuesto regular, y otros, para temas vinculados a la Defensa, lo que ayudaría a sostener los argumentos del armamentismo chileno por parte de Perú.

Además de los montos en sí, es necesario considerar la calidad de las compras que efectuó Chile desde comienzos del siglo, ya que, si bien en términos generales se buscaba reemplazar unidades que habían cumplido su vida útil, las nuevas unidades aumentaban las capacidades ofensivas de las Fuerzas Armadas de Chile. La adquisición

de aviones F-16, tanques Leopard 2 y submarinos de la clase Scorpe-
ne marcaba, a primera vista, una voluntad ofensiva de Chile, desde
una perspectiva convencional del conflicto bélico. En otras palabras,
era material para una guerra de características ofensivas, no defensiva
(tablas 4.1 y 4.2).

A partir de la comparación de medios entre Chile y Perú, además de
los montos de gasto en Defensa y las características del armamento ad-
quirido por Chile, se puede señalar que la percepción sobre el compor-
tamiento armamentista de este último país no deja de tener una base,
fundamentalmente por el tiempo y contexto en los cuales se realiza-
ron las compras del nuevo material bélico. La percepción de Perú sobre
Chile se basa principalmente en tres aspectos: la compra de armas con
cualidades ofensivas, el corto período de tiempo en que se realizaron
dichas compras y el contexto vecinal entre Chile-Perú que se vivía en la
primera mitad de la década de 2000. A raíz de aquello, el embajador de

**Tabla 4.1. Principales adquisiciones bélicas realizadas
por Chile y Perú al año 2008**

País	Material	Cantidad	Procedencia	Características
Chile	F-16D Block 50	10	EE. UU.	Avión cazabombardero
	Scorpene	2	España/Francia	Submarino diesel
	Harpoon	20	EE. UU.	Mísiles mar-mar
	Fragata tipo 23	3	Reino Unido	Fragata
	Fragata tipo M	2	Holanda	Fragata multipropósito
	Fragata tipo L	2	Holanda	Fragata defensa antiaérea
	F-16AB	18	Holanda	Avión cazabombardero modernizado
	Leopard 2	118	Alemania	Tanque pesado
Perú	Mig-29	20	Modernización	Avión cazabombardero
	Mirage 2000	12	Modernización	Avión de combate multirrol
	Fragata Clase Lupo	2	Italia	Fragata misilera
	Kornet	500	Rusia	Mísiles antitanque

Fuente: Flórez (2007, 404).

Tabla 4.2. Relación de efectivos y medios materiales generales entre Chile y Perú al año 2008

	Chile	Perú
Efectivos (número de miembros)		
Ejército	36 016	74 000
Armada	20 450	23 000
Fuerza Aérea	8 500	17 000
Medios materiales (número de unidades)		
Carros de combate	375	336
Piezas de artillería	687	968
Submarinos	4	6
Portaaviones	0	0
Cruceros	0	1
Fragatas	8	8
Aviones de caza/ataque	74	70

Fuente: The International Institute for Strategic Studies (2010).

Perú, Hugo Palma (2007, 111) sostiene que, aunque hubo acercamientos en temas de Defensa,

el significativo programa de adquisiciones de armas chileno frente a una evidente disminución de los recursos de las Fuerzas Armadas peruanas; la presentación del pedido peruano a Chile de negociación del establecimiento de límites marítimos y otros hechos, llevaron a cierta crispación de las relaciones.

La visión armamentista de Chile es un factor que influye en la generación de desconfianza desde Perú. Pero, en términos de medios, más allá de las características y el avance tecnológico que pudiese tener el armamento adquirido por Chile, ambos países poseen instrumentos similares, dentro de una comprensión cuantitativa de los datos. Incluso, en múltiples segmentos, como los hombres en armas o el número de submarinos, Perú muestra una ventaja con respecto a Chile. Por lo tanto, la visión del armamentismo chileno no podría sostenerse sobre la comparación de la cantidad de medios disponibles, debido a la paridad que se evidencia.

De acuerdo con José Miguel Flórez, el problema no radica en las acciones que efectúe un país en particular, ya sea Chile o Perú, sino

en el impacto que estas tengan dentro de un imaginario social colectivo, el cual es fuertemente impulsado por los medios de comunicación masivos. “Chile vende en Perú”,²⁰ lo que también se da en el sentido opuesto. Aquella concepción de “venta” que generaría la contraparte en la esfera social tiene una explicación que va más allá de la adquisición de armas o la decisión estatal de dar su visto bueno para la compra de material bélico, se relaciona con la desconfianza estructural que existe en la relación bilateral, producto de la maximización de los elementos históricos negativos por ambas partes.

Un ejemplo de aquella desconfianza que se daría por una acción efectuada en el ámbito del Estado, y que se vincula directamente con la concepción del respaldo político al armamentismo en Chile, fue la elección de Michelle Bachelet como presidenta del país. La mandataria, electa en 2006, ganó notoriedad pública en Chile por ser la primera ministra de Defensa en la historia del país, bajo la administración de Ricardo Lagos, y ejerció su cargo cuando se realizó la mayor cantidad de adquisiciones bélicas. Al tener la más alta magistratura política, la influencia de los cuerpos armados en la política del país eventualmente sería mayor. Esto, desde el punto de vista de Perú, se tomó como una muestra más del peso y aceptación del segmento militar, y de las Fuerzas Armadas en general, dentro de la institucionalidad política de Chile.²¹

En definitiva, el problema entre Chile y Perú por la frontera marítima fue el conflicto fundamental entre ambos países desde comienzos del siglo XXI. Aquello tiene una carga institucional derivada del actuar del Estado, pero, además, las mismas acciones del Estado maximizan lo que dichos sucesos representan para la sociedad en general. Por lo tanto, el problema no radica en la diferencia de posiciones con respecto a la frontera marítima, este va mucho más allá y se ubica en un plano social, basado en una desconfianza estructural hacia la contraparte. La disputa por la frontera marítima puede comprenderse como un suceso catalizador y potenciador de otros procesos conflictivos, cuya naturaleza puede o no devenir del Estado, pero que poseen una base geopolítica en la desconfianza del pasado como denominador común.

²⁰ Entrevista a José Miguel Flórez, exacadémico del Instituto de Defensa Legal, junio de 2017.

²¹ Entrevista a Oscar Vidarte, profesor de la PUCP, mayo de 2017.

Conclusiones

En los relatos y discursos, que a fin de cuentas son representaciones de la identidad de cada país, existen tópicos que se consideran parte del sistema político y que no permitirían un mayor acercamiento dentro de la relación bilateral. Por ejemplo, por el lado de Chile, frente al palacio presidencial de La Moneda está la estatua de Diego Portales, quien, desde la óptica peruana, fue el principal impulsor e ideólogo de la dominación chilena del océano Pacífico, en directo desmedro de Perú. Mientras que en el centro del principal hemiciclo del Congreso de Perú se encuentra la “silla de Grau”, y cuando comienza el año ordinario de sesiones, el primer nombre que se menciona es del almirante peruano Miguel Grau, quien dejó su escaño en el Congreso para ir a la guerra contra Chile.

Establecer un eventual cambio en un proceso como el de la representación territorial en la relación bilateral entre Chile y Perú implica una gran complejidad. Esto puede visualizarse en dos grandes aspectos: uno de carácter discursivo, que se relaciona con los relatos y su significación histórica dentro de los imaginarios colectivos; y el otro, en torno a las consecuencias que dicha representación genera, especialmente en los planos político y social. En primer lugar, es complicado sistematizar y comprender la representación debido a su carácter subjetivo. Lo que un territorio puede representar para un determinado actor no necesariamente se asemeja a lo que otro actor observa sobre la misma área. En este sentido, el territorio puede oscilar entre representaciones relacionadas al conflicto, la cooperación o incluso un lugar sin valor, ya sea en términos cuantitativos o cualitativos.

Dentro de la relación bilateral Chile-Perú, el territorio tiene una significación especial, que se deriva de los conflictos del pasado. Esto se ejemplifica en imágenes y discursos que crean realidades sobre el territorio en sí y sobre los actores que poseen, o poseyeron, algún grado de relación con el mismo. En definitiva, la representación del territorio se complejiza por la presencia de elementos que, pese a tener una cualidad permanente, son apreciados o ponderados de forma diferente y volátil por los diversos actores que tienen algún grado de interés en dicha área, sumado a la existencia de un contexto económico, político, social o militar.

La principal complejidad estaría en la somatización de aquella representación por parte de determinados sectores o grupos de la sociedad, tanto en Chile como en Perú. La representación sobre un espacio territorial puede tener una significación positiva o negativa, dependiendo de los intereses de aquel conglomerado. El problema aparece cuando aquella perspectiva establece, de por sí, una concepción generalizada aduciendo una representación de país que no es tal. Producto de la representación a través de imágenes y discursos, los espacios de propagación de aquellas representaciones adquieren fuerza, especialmente cuando son parte de una agenda política internacional. Con ello, la maximización de lo negativo, por sobre lo positivo, puede cobrar fuerza, sin que aquello sea realmente una representación del país en su conjunto. En el caso de Chile y Perú, el problema por la delimitación marítima tuvo momentos de tensión política y social que dejaron ver que, a pesar de los avances que se han señalado de uno y otro lado durante el siglo XXI, la relación bilateral sigue teniendo un fuerte grado de inmadurez.

Aquí se hace referencia a dos aspectos sustanciales: la incapacidad de los líderes políticos, y del sistema político en general, para debatir y gestionar una relación bilateral con acciones sustantivas que ayuden a erradicar los problemas estructurales; y la falta de visión sobre los diferentes niveles de la relación chileno-peruana, más allá de la alta política o de los niveles gerenciales de importantes empresas. En primer lugar, uno de los tópicos que resaltó en las entrevistas realizadas es que existe desazón respecto a las personas encargadas de gestionar la relación bilateral, dentro de un nivel político o de poderes del Estado. Aquel sentimiento se explica por la falta de liderazgos y la seguidilla de acontecimientos que, una y otra vez, levantan temas conflictivos y negativos, especialmente relacionados con el

ámbito territorial. La capacidad política de los principales actores involucrados es mínima, ya que la relación Chile-Perú no es relevante para las partes, más allá de los temas históricos o comerciales. Tal situación queda reflejada en el plano académico, donde el nivel de discusión sobre el tema es muy limitado, por las estructuras que debiesen gestionar aquello (como el Estado), o porque es considerado un tema sensible. Las condecoraciones y actos conjuntos son, en la gran mayoría de casos, una formalidad para cumplir con un requisito protocolar.

En el plano político de ambos países, no existe una real voluntad de avanzar en la solución de los temas complejos, debido a las consecuencias que esto podría acarrear, especialmente en los gobiernos que se atrevan a dar ese paso. Es así que, como consecuencia de que la agenda histórico-política entre Chile y Perú posea un peso importante dentro de los esquemas de la relación, esta dictamina, en parte, los tópicos que se pueden tratar y los que no. De esta manera, cualquier discusión generaría consecuencias en los niveles de popularidad de un político en particular, y hasta podría alterar el resultado o tendencia de una eventual elección a un cargo. Esto queda comprobado en los niveles de aceptación de los primeros mandatarios, que, cuando existe un problema con Chile o con Perú, dependiendo de sus orígenes, tienden a aumentar (Panfichi y Dolores 2017; Kahhat 2017).

La relación Chile-Perú también puede considerarse inmadura debido a que su enfoque para una buena cantidad de asuntos tiene al Estado como actor principal. Este hecho, que puede parecer lógico debido a los procesos de formación de la institucionalidad en cada uno de los dos países, también da cuenta de una arquitectura en torno a un razonamiento totalmente centralista, estableciendo una premisa de que Chile y Perú son estamentos y realidades homogéneos. Aquello es un error. La mayoría de los acercamientos dentro del plano de las relaciones bilaterales no se da dentro del aparataje institucional del Estado, sino en el plano social. Así, la comunidad de inmigrantes peruanos residentes en Chile, o las personas que cruzan la frontera, desde Arica a Tacna y viceversa, no transitan en nombre de un país u otro, pues buscan satisfacer necesidades de carácter social. El Estado otorga facilidades para dichos intercambios, pero no los genera ni direcciona, y ese razonamiento no se visualiza mayoritariamente dentro de la relación bilateral, la cual se

analiza y se observa desde un nivel político alto y, por ende, lejano a las realidades señaladas.

No obstante, aquella notoriedad y aporte al debate se generó dentro del contexto específico del problema de la frontera marítima, sobre todo cuando Perú gestionaba su institucionalización en el ámbito internacional. El tratamiento de dicho problema se relaciona con las directrices dadas desde el nivel más alto de la toma de decisiones, específicamente dentro del ámbito de la política exterior. Por lo tanto, cualquier aspecto que se tocara, aunque fuese de manera indirecta, tenía que ser tratado a través de los representantes oficiales de la política exterior de cada país. Buena parte de los eventos que se dieron en el plano bilateral tenía algo que ver con la frontera marítima en particular, o bien con los temas conflictivos de la relación en general.

El problema por la delimitación marítima y la pugna que se dio entre Chile y Perú por institucionalizar el tema, primero en el plano bilateral y luego en el ámbito internacional, marcó la agenda de las relaciones debido a tres cualidades que se visualizan en el proceso. El conflicto puede considerarse como un tema novedoso, histórico, pero al mismo tiempo, poco realista en su tratamiento de fondo, dentro del plano histórico de las relaciones entre ambos países. Esto, de acuerdo con los diferentes entrevistados y a los autores que han trabajado la temática de manera específica o retrospectiva –es decir, mirando el proceso tras haberse ejecutado el fallo de la CIJ–.

La novedad viene dada por el enfoque que se le dio al problema. Nunca, en la historia bilateral chileno-peruana, un problema de diferencias fronterizas se había judicializado en un contexto internacional. La última resolución de un problema entre ambos países fue a través de la negociación directa del Acta de Ejecución de 1999. Antes de eso, el Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario fijaron las fronteras terrestres que se tienen hasta el día de hoy, las mismas que se establecieron de aquel modo como efecto de la Guerra del 79. En este punto, cabe reconocer las motivaciones de los tomadores de decisiones para institucionalizar el tema en una corte internacional. El argumento conocido es que Chile se negó a negociar, como consecuencia de las comunicaciones sostenidas oficialmente en 2004, pero algunos autores señalan que este hecho fue premeditado, debido a que así se oficializaba

una acción de parte de Chile, y con ello Perú podía recurrir a La Haya. Estos procesos fueron novedosos, así como también lo fueron la presentación del caso, la generación de argumentos por ambas partes y el hecho de establecer directrices políticas dentro de un contexto de demanda internacional. Aquello nunca se había visto en la historia bilateral.

El problema de la gestión bilateral por la diferencia con respecto a la frontera marítima fue histórico, por su tratamiento y por el hecho de que nunca, en la historia de las relaciones chileno-peruanas, un problema fronterizo se había solucionado tan rápido, utilizando los parámetros que indica la Carta de Naciones Unidas para que los países resuelvan las controversias de manera pacífica. Sobre el tratamiento, nunca hubo un momento en que ni Chile ni Perú establecieran una declaración de *persona non grata*, o bien alguna acción que implicara el término de las relaciones diplomáticas –lo cual, en Derecho Internacional Público, es considerado el paso previo a un conflicto bélico (Benadava 2004)–. Hubo momentos de tensión, como llamados a consulta de embajadores, la suspensión de mecanismos de diálogo y demostraciones de fuerza a través de ejercicios bélicos, pero nunca se llegó a un punto en que se llegara a capitalizar, de manera efectiva, la posibilidad de una guerra.

El proceso que llevó a ambos países a la CIJ también puede ser considerado histórico por el plazo en que se logró una solución en torno al problema fronterizo. Pese a que el primer antecedente del problema de la frontera marítima se estableció en 1986, su gestión como tal se inició en el año 2000, y la resolución de la CIJ fue dada en 2014. Es decir, tomó 14 años resolver el problema. Aquello, en términos comparativos, es un tiempo corto, si se considera que definir la delimitación de la frontera terrestre, a través de un tratado internacional, tardó 50 años, desde el inicio de la Guerra del Pacífico (1879-1929).¹ Además, una vez establecido el instrumento internacional, ambos países tuvieron que esperar otros 70 años para dar por cerrados los temas pendientes, a través del Acta de Ejecución, cuya gestión como tal duró cerca de 20 años.

El proceso de gestión del problema por la frontera marítima puede ser considerado poco realista en el fondo. La realidad indica que

1 El proceso que llevó a la firma, entre Chile y Bolivia, del tratado para delimitar sus fronteras, en 1904, fue incluso más breve: duró 25 años desde que se iniciaron las hostilidades.

la relación Chile-Perú posee elementos altamente simbólicos, que se ubican en los colectivos sociales, y que, a su vez, marcan una imagen y un discurso preconcebidos de la contraparte. Por lo tanto, una cosa es solucionar un problema puntual, como lo era la existencia o no de una frontera marítima entre ambos países, y otra muy distinta es solventar un conflicto que, si bien en determinados períodos de la relación bilateral estaba minimizado, en cualquier momento surgía rápidamente, como sucede con la conflictividad derivada de los acontecimientos del pasado. El tratamiento dado al problema de la frontera marítima tuvo aspectos positivos y rescatables, como la inclusión de otros actores –académicos o periodistas– dentro de la discusión de tópicos con una afectación común. Asimismo, tuvo elementos susceptibles de revisión, en términos de diagnóstico y lecciones aprendidas, debido a que no se tocaron los temas más estructurales, que, de por sí, son los más complejos y conflictivos de la relación bilateral.

Es en aquel punto donde la geopolítica crítica encuentra su valor y aporte. Al tener una visión monolítica estatal de la gestión del problema entre Chile y Perú, especialmente desde la perspectiva teórica que se sostiene de la mayoría de las instituciones y actores que son parte del nivel político-estratégico en ambos países, la geopolítica crítica permite visibilizar a otros actores, procesos y objetivos, dentro de un tópico que se cree absoluto o resuelto, como lo fue el problema de la delimitación marítima y su excesiva vinculación con el Derecho. A través de los discursos que se generan a partir de las diferentes apreciaciones sobre el tema, es posible señalar nuevos lineamientos para comprender mejor el fenómeno en sí. Ejemplos de lo anterior son las visiones contrapuestas en materia de proyección de la “imagen país” y la competencia portuaria entre ambos países; la incapacidad de visualizar los diferentes procesos que se venían originando en la década de los noventa, especialmente en el plano económico y comercial; y aun comprender que los problemas estructurales tienen, también, una naturaleza social (Bitar 2011). Principalmente, todos estos ejemplos poseen, de alguna u otra forma, un componente territorial que los relaciona a la geopolítica como tal y al problema central entre ambos países: la frontera marítima.

En estricto sentido, el principal aporte de la geopolítica crítica pasa por ayudar a comprender y observar los procesos subyacentes en un

discurso donde se encuentre representado el territorio, para Chile y para Perú. Así, el origen mismo del problema por la frontera marítima, es decir la interpretación jurídica de los tratados de 1952 y 1954, no pasa por un elemento legal, sino por la carencia de una comprensión geopolítica de una historia conflictiva.

En la gran parte de las entrevistas realizadas y los textos consultados, se evidenció que la historia sigue siendo un factor influyente dentro de la relación bilateral, lo que deriva en que la relación Chile-Perú se comprenda como cerrada, donde la historia no tiene capacidad de modificación. En otras palabras, el pasado no se puede borrar; sin embargo, es posible reinterpretarlo. Esto es lo que sucedió con los tratados de 1952 y 1954. En un primer momento, la disputa se centró en si establecían la frontera marítima o no, mas no hubo una discusión sobre el objetivo central de aquellos tratados, lo que llevó a que los tres países involucrados (Chile, Ecuador y Perú) los firmaran y ratificaran. El objetivo era la cooperación para salvaguardar sus intereses en el océano Pacífico. Y la delimitación establecida se dio para señalar divisiones, pero teniendo como fin principal los aspectos comerciales, sobre todo la pesca. Por lo tanto, un instrumento clave para la cooperación entre ambos países se transformó en un factor de discordia. Esto último queda refrendado en las diferentes publicaciones académicas de la década de los ochenta, donde se discutían los intereses mutuos de Chile y Perú, por la Convemar y por ser pioneros en la protección de sus intereses en los mares a nivel mundial.

La mayoría de las personas entrevistadas durante la investigación que dio lugar a esta obra señalaron que, en términos reales y efectivos, Chile y Perú no se conocen, y con este trabajo se otorga validez a dicha afirmación. Además, se deja en entredicho que el conocimiento sea una puerta de entrada para resolver los problemas estructurales de la relación bilateral. La situación va más allá, ya que, para que exista un real conocimiento, debe existir un *reconocimiento*. Y ambos países fallan, claramente, en este aspecto. Se requiere una visión fresca y que sea partícipe de los procesos sociales propios del siglo XXI. Lo sucedido entre Chile y Perú con el problema de la frontera marítima representa un claro ejemplo de falta de conocimiento y de reconocimiento entre los diferentes elementos y actores involucrados.

Referencias

- Agnew, John. 1994. "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory". *Review of International Political Economy* 1 (1): 53-80.
- 2005. *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama.
- 2011. "Space and Place". En *The SAGE Handbook of Geographical Knowledge*, editado por John Agnew y David Livingstone, 316-330. Londres: SAGE.
- Agnew, John, y Stuart Corbridge. 1995. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres: Routledge.
- Agüero, Felipe. 2003. "30 años después: La Ciencia Política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad". *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 251-272.
- Alvear, Soledad. 2004. "La política exterior de Chile en los inicios del nuevo milenio". *Diplomacia, Estrategia y Política* 1(1): 49-67.
- Araujo, Kathia, María Legua y Loreto Ossandón. 2002. *Migrantes andinas en Chile. El caso de la migración peruana*. Santiago: Fundación Instituto de la Mujer.
- Arias-Schreiber, Alfonso. 2001. "Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile". *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 117: 14-17.
- Arriaga, Juan Carlos. 2013. *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores / Universidad de Quintana Roo.

- Artaza, Mario. 2007. "Las relaciones entre Chile y Perú: una vecindad difícil". En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 417-422. Santiago: RIL Editores.
- Atkinson, David, y Klaus Dodds. 2000. "Introduction to geopolitical traditions: a century of geopolitical thought". En *Geopolitical Traditions. A century of geopolitical thought*, editado por Klaus Dodds y David Atkinson, 1-25. Nueva York: Routledge.
- Bákula, Juan Miguel. 1993. "Las Relaciones del Perú y Chile: perspectiva histórica". *Análisis Internacional*, 2: 4-18.
- 2002. *Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 años de Política Exterior*. Lima: Fondo de Cultura Económica / Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Barnechea, Alfredo. 2013. *La República Embrujada*. Lima: Taurus.
- Barton, Jonathan. 1997. *A Political Geography of Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Basadre, Jorge. 2009. *Infancia en Tacna*. Lima: Ediciones PEISA.
- Basombrío, Carlos, y Fernando Rospigliosi. 2006. *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Belaunde, Víctor. 2015. *Nuestra cuestión con Chile*. Lima: Asociación de funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- Benadava, Santiago. 2004. *Derecho Internacional Público*. Santiago: Editorial LexisNexis.
- Benavides, Alfonso. 2002. *Una difícil vecindad. Los irrenunciables derechos del Perú en Arica y la inadmisibile pretensión ecuatoriana de acceder con soberanía al Amazonas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Berrios, Rubén. 2003. "Peru: Managing Foreign Policy Amid Political and Economic Crisis". En *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, editado por Frank Mora y Jeanne A. K. Hey, 206-227. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Biddle, Stephen. 2001. "Rebuilding the Foundation of Offense-Defense Theory". *Journal of Politics* 63 (1): 741-774.
- Bitar, Sergio. 2011. *Un futuro común. Chile, Bolivia, Perú. El norte de Chile en el siglo XXI*. Santiago: Aguilar.

- Bravo, José, y Miguel Ángel Sigala. 2014. "Constructivismo". En *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, editado por Jorge Schiavon, Adriana Sletza, Marcela López-Vallejo y Rafael Velázquez, 435-454. Ciudad de México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / El Colegio de San Luis / Universidad Autónoma de Baja California / Universidad Autónoma de Nuevo León / Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Brooks, Stephen. 1997. "Dueling Realisms". *International Organization* 51 (3): 445-477.
- Brousset, Jorge. 2003. "Conflicto Externo". En *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú*, coordinado por Hugo Palma y Alejandro San Martín, 75-90. Lima: CEPEI (Centro Peruano de Estudios Internacionales).
- 2009. "Problemática en la delimitación marítima peruano-chilena". *Agenda Internacional*, 27: 23-44.
- 2012. "Política Exterior y Asuntos Marítimos". En *Veinte años de Política Exterior Peruana (1991-2011)*, editado por Fabián Novak, 321-344. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bruce St. John, Ronald. 2011. "Ideology and Pragmatism in the Foreign Policy of Peru". En *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*, editado por Gian Luca Gardini y Peter Lambert, 119-138. Nueva York: Palgrave.
- 2017. "Peruvian foreign policy in the new millenium: Continuity and change". *Revista del Instituto Riva-Agüero* 2 (2): 65-119.
- Bueno, Rosa. 2011. "La Alianza del Pacífico: ¿Hacia dónde vamos?". En *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*, 39-56. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Burchill, Scott. 2005. "Liberalism". En *Theories of International Relations*, editado por Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit y Jacqui True, 55-83. Londres: Palgrave Macmillan.
- Cabrera, Lester. 2008. "Antecedentes jurídicos de la controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú". *Revista de Cooperación Descentralizada, Internacionalización de las Regiones y Paradiplomacia PARINAS*, 4: 1-16.

- Cabrera, Lester. 2009. “La relación bilateral Chile-Perú: un caso de visiones geopolíticas opuestas”. *Encrucijada Americana* 3 (1): 46-63.
- 2010. “Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 38: 95-104.
- 2011. “La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: construcción y aplicación de un discurso geopolítico”. *CONfines, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 14: 101-128.
- 2012. “Chile y Perú: ¿tenemos alguna solución?”. *El Mostrador*, 23 de enero. <https://bit.ly/2IG3pZG>
- 2017. “Geopolítica en América del Sur: desde la militarización de la disciplina a la necesidad del debate académico”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 8 (2): 165-186.
- 2018. “La construcción de la geopolítica en Suramérica: puntos de encuentro y desencuentro de una disciplina relegada”. *Análisis Político*, 94: 174-191.
- Cairo, Heriberto. 2005. “Prólogo. Re-pensando la geopolítica: la renovación de la disciplina y las aportaciones de John A. Agnew”. En *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, 9-16. Madrid: Trauma Editorial.
- Cairo, Heriberto, y María Lois. 2014. “Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)”. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 23 (2): 45-67.
- Campbell, David. 2013. “Poststructuralism”. En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 223-246. Nueva York: Oxford University Press.
- Cavieres, Eduardo. 2008. “La construcción de los espacios: significaciones económicas y conflictos nacionales: Bolivia, Chile y Perú, 1780-1840”. En *Del altiplano al desierto. Construcción de espacios gestión de un conflicto*, editado por Eduardo Cavieres, 17-40. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- 2014. *El fallo de La Haya. Una mirada hacia el futuro*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Ceppi di Lecco, Enrique. 2007. “Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Perú”. En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 503-518. Santiago: RIL Editores.

- Chávez, Armando. 1998. *El Perú y sus fronteras. Geopolítica, tensiones territoriales y guerra con Ecuador*. Lima: Ediciones de La Breña.
- Child, John. 1979. "Geopolitical Thinking in Latin America". *Latin American Research Review* 14 (2): 89-111.
- Cid, Gabriel. 2011. *La guerra contra la Confederación. Imaginario nacionalista y memoria colectiva en el siglo XIX chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Claval, Paul. 2012. "Mitos e imaginarios en geografía". En *Geografías de lo imaginario*, editado por Alicia Lindón y Daniel Hiernaux, 29-48. Madrid: Antropos.
- Cohen, Saul. 2015. *Geopolitics. The Geography of International Relations*. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Contreras, Arturo. 2007. "Análisis crítico de la geopolítica contemporánea". *Política y Estrategia* 108: 29-45.
- Couturier, Hernán. 1993. "Los acuerdos entre Perú y Chile para la ejecución de las cláusulas pendientes del Tratado de 1929: aspectos políticos". *Análisis Internacional* 2: 19-23.
- Dahlman, Carl. 2009. "Territory". En *Key Concepts in Political Geography*, editado por Carolyn Gallaher, Carl Dahlman, Mary Gilmartin, Alison Mountz y Peter Shirlow, 77-86. Londres: SAGE.
- Dalby, Simon. 1990. *Creating the Second Cold War. The Discourse of Politics*. Londres: Pinter Publishers.
- De Zela Hurtado, Hugo. 1996. "El Tratado de 1929: nuevas negociaciones diplomáticas con Chile". *Política Internacional* 44: 51-53.
- Deustua, Alejandro. 2014. "Elementos políticos del proceso de delimitación marítima peruano-chileno". *Agenda Internacional* 32: 107-126.
- Dodds, Klaus. 2005. *Global Geopolitics. A Critical Introduction*. Londres: Pearson Prentice Hall.
- 2010. "Popular Geopolitics and Cartoons: Representing Power Relations, repetition and Resistance". *Critical African Studies* 2 (4): 113-131.
- Dodds, Klaus, Merje Kuus y Joanne Sharp. 2013. "Introduction: Geopolitics and its Critics". En *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*, editado por Klaus Dodds, Merje Kuus y Joanne Sharp, 1-14. Londres: Ashgate Publishing.

- Doyle, Michael. 2012. "Liberalism and foreign policy". En *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 54-77. Oxford: Oxford University Press.
- Eckholt, Edgard. 2012. *Chile y Perú 1994-2009: Realismo en la frontera*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Fairlie, Alan, y Sandra Queija de la Sotta. 2007. *Relaciones económicas Perú- Chile: ¿integración o conflicto?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fernandois, Joaquín. 2004. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- 2011a. "De la paz final a la paz herida". En *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 2, Aspectos históricos*, 67-80. Santiago / Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- 2011b. "Pragmatism, Ideology, and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990". En *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*, editado por Gian Luca Gardini y Peter Lambert, 35-52. Nueva York: Palgrave.
- Fernández, Mariano. 1996. "La incidencia política del concepto País Puerto en el marco de las Relaciones Exteriores de Chile". En *Chile País Puerto del Cono Sur*, 35-43. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación / Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile.
- Ferrero, Raúl. 2001. *Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia (1992-2000)*. Lima: Universidad de Lima / Fondo de Cultura Económica.
- Fierke, K. M. 2013. "Constructivism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 187-204. Nueva York: Oxford University Press.
- Flint, Colin. 2006. *Introduction to Geopolitics*. Nueva York: Routledge.
- Flockhart, Trine. 2012. "Constructivism and foreign policy". En *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 78-93. Oxford: Oxford University Press.
- Flórez, José Miguel. 2007. "El viaje interior. La dinámica social peruana y el 'problema chileno'". En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 399-415. Santiago: RIL Editores.

- Font, Joan, y Joan Ruffi. 2001. *Geopolítica, Identidad y Globalización*. Barcelona: Ariel.
- Frías Valenzuela, Francisco. 1993. *Manual de Historia de Chile, desde la Prehistoria hasta 1993*. Santiago: Editorial Zig Zag.
- Fuentes, Claudio y Paz Milet. 1997. *Chile-Bolivia-Perú: los nuevos desafíos de la integración*. Santiago: FLACSO Chile.
- García Belaunde, José. 2015. “Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro”. En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*, coordinado por Fabián Novak y Jaime García, 39-50. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fundación Konrad Adenauer.
- García-Corrochano, Luis. 2012. “La política exterior del Perú respecto de Bolivia y Chile 1992-2012”. En *Veinte años de Política Exterior Peruana (1991-2011)*, editado por Fabián Novak, 75-94. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García-Sayán, Diego. 1990. “Terrorismo y pacificación en el Perú”. *Estudios Internacionales* 23 (90): 221-239.
- 2002. *Una nueva política exterior peruana: democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente*. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaser, Charles. 2010. “Realism”. En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 15-32. Nueva York: Oxford University Press.
- Goertz, Gary, y Paul Diehl. 1993. “Enduring Rivalries: Theoretical Constructs and empirical Patters”. *International Studies Quarterly*, 18: 151-163.
- Gonzales Posada, Luis. 2015. *La Haya: decisión histórica*. Lima: Editorial El Búho.
- González Pizarro, José. 2014. “España y su intervención en América del Sur: la alianza peruano-chilena y la guerra contra España, 1864-1866”. En *Las historias que nos unen. Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*, compilado por Sergio González y Daniel Parodi, 107-136. Santiago: RIL Editores.
- González, Sergio. 2008. *La llave y el candado. El conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*. Santiago: LOM ediciones.

- González, Sergio. 2011. “Una mirada regional a las relaciones entre Perú y Chile. Tres momentos de solidaridad en Tarapacá (1872-1907)”. En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos*, 41-66. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- González, Sergio, y Daniel Parodi. 2014. “Introducción”. En *Las Historias que nos unen. Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*, compilado por Sergio González y Daniel Parodi, 15-24. Santiago: RIL Editores / Universidad Arturo Prat.
- Griffiths, John. 2007. “Una aproximación al análisis de la conceptualización de la seguridad y defensa nacional entre el Perú y Chile”. En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 445-466. Santiago: RIL Editores.
- Harvey, David. 1990. *The Condition of Posmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Hassner, Ron. 2006. “The Path to Intractability Time and the Entrenchment of Territorial Disputes”. *International Security* 31(3): 107-138.
- Haverluk, Terrence, Kevin Beauchemin y Brandon Mueller. 2014. “The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics”. *Geopolitics* 19 (1): 19-39.
- Held, David, y Anthony McGrew. 2003. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós.
- Hensel, Paul. 1999. “An evolutionary Approach to the Study of Interstate Rivalry”. *Conflict Management and Peace Science* 17 (2): 175-206.
- Hollis, Martin, y Steve Smith. 1992. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Houweling, Henk, y Mehdi Amineh. 2003. “Introduction: The Crisis in IR-Theory: Towards a Critical Geopolitics Approach”. *Perspectives on Global Development and Technology* 2 (3-4): 315-335.
- Hurd, Ian. 2010. “Constructivism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Sinclal, 298-316. Nueva York: Oxford University Press.
- Infante, Demetrio. 2014. *Confidencias limeñas. Charaña, espionaje y algo más*. Santiago: Catalonia.

- Infante, María Teresa. 2010. "La Delimitación Marítima entre Chile y Perú ante la Corte Internacional de Justicia". En *Diálogos sobre La Haya. El Límite Marítimo entre Chile y Perú*, editado por Patricio Leiva, 13-24. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- Ingram, Alan, y Klaus Dodds. 2009. "Spaces of Security and Insecurity: Geographies of the War on Terror". En *Spaces of Security and Insecurity. Geographies of the War on Terror*, editado por Alan Ingram y Klaus Dodds, 1-18. Londres: Ashgate.
- Insulza, José Miguel. 1998. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Los Andes.
- Irigoin, Jeannette. 2012. "Política Exterior y Derecho Internacional". En *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, editado por Mario Artaza y Cesar Ross, 187-204. Santiago: RIL / Universidad de Santiago de Chile.
- Jackson, Patrick. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Nueva York: Routledge.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma". *World Politics* 30: 167-214.
- Kahhat, Farid. 2008. *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.
- 2017. "Lecciones del proceso entre Chile y Perú ante la Corte Internacional de Justicia". En *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*, coordinado por Aldo Panfichi y Edith Venero, 29-42. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kearns, Gerry. 2011. "Geopolitics". En *The Sage Handbook of Geographical Knowledge*, editado por John Agnew y David Livingstone, 610-622. Londres: SAGE.
- Kelly, Phil. 2006. "A Critique of Critical Geopolitics". *Geopolitics* 11: 24-53.
- 2016. *Classical Geopolitics. A New Analytical Model*. Stanford: Stanford University Press.

- Keohanne, Robert, y Joseph Nye. 1989. *Power and Interdependence*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Klare, Michael. 2003. *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano Ediciones.
- Krasner, Stephen. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kubáلكová, Vendulka. 2001a. "A Constructivist Primer". En *Foreign Policy in a Constructed World*, editado por Vendulka Kubáلكová, 56-76. Nueva York: M. E. Sharpe.
- 2001b. "Foreign Policy, International Politics, and Constructivism". En *Foreign Policy in a Constructed World*, editado por Vendulka Kubáلكová, 15-37. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Londres: SAGE.
- Lebow, Richard. 2013. "Classical Realism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 59-76. Nueva York: Oxford University Press.
- Leyton, Cristián. 2005. "Francia y Alemania: Génesis, desarrollo y cese de la hostilidad franco-alemana. Un análisis comparativo para el caso chileno-peruano. Parte I". *Revista Enfoques* 4: 133-164.
- 2006. "Francia y Alemania: Génesis, desarrollo y cese de la hostilidad franco-alemana. Un análisis comparativo para el caso chileno-peruano. Parte II". *Revista Enfoques* 5: 203-234.
- 2007. *Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación*. Santiago: ANEPE.
- Llanos, Hugo. 2010. "La Frontera Marítima entre Chile y Perú." En *Diálogos sobre La Haya. El Límite Marítimo entre Chile y Perú*, editado por Patricio Leiva, 49-64. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- López, Dorotea, y Felipe Muñoz. 2011. "Chile y Perú. La relación comercial y en inversiones". En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*, 13-38. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mac-Lean, Juan. 2007. "Incidencia de los factores de disuasión en las relaciones, las medidas de confianza mutua, y los avances en las relaciones militares entre Chile y Perú". En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 473-490. Santiago: RIL Editores.

- Mc Evoy, Carmen. 2016a. *Chile en el Perú. La ocupación a través de sus documentos, 1881-1884*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.
- 2016b. *Guerreros Civilizadores. Política, sociedad y cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- McMillan, Susan. 1997. “Interdependence and Conflict”. *Mershon International Studies Review* 41 (1): 33-58.
- Mearsheimer, John. 2013. “Structural Realism”. En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 77-93. Nueva York: Oxford University Press.
- Mendoza, Juan Eduardo. 2017. *Razonamiento geopolítico. Construcción de representaciones y códigos geopolíticos de Chile y sus vecinos*. Concepción: Sello Editorial Universidad de Concepción.
- Mercado Jarrín, Edgardo. 1989. “Marco general de las relaciones del Perú con los países del Cono Sur”. En *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*, editado por Eduardo Ferrero, 3-38. Lima: CEPEI.
- 1995a. *La geopolítica en el tercer milenio*. Lima: Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos.
- 1995b. “Una nueva competencia peruano-chilena y una estrategia integral para hacerle frente”. *Política Internacional* 42: 21-28.
- 2000. “La guerra de los puertos del siglo XXI. Una nueva competencia peruano-chilena: la ferrovía Bayóvar-Saramiriza y/o Bayóvar-Pucallpa”. *Política Internacional* 59-60: 11-31.
- Milet, Paz. 1997. “Perú: una crisis con amplias repercusiones”. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 12(2): 24-30.
- 2004. “Chile-Perú: las dos caras de un espejo”. *Revista de Ciencia Política* 24 (2): 228-235.
- 2005. “Chile-Perú: las raíces de una difícil relación”. *Estudios Internacionales* 150: 59-73.
- Ministerio de Defensa del Perú. 2005. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: Ministerio de Defensa del Perú.
https://www.files.ethz.ch/isn/157095/Peru%202005_spanish.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. 2002. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

- Montoya, Jorge. 2013. "Medidas de confianza mutua entre el Perú y Chile". En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad*, 27-42. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mora, Daniel. 2003. "Conflicto Externo". En *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú: Una visión para el siglo XXI*, coordinado por Hugo Palma y Alejandro San Martín, 59-74. Lima: CEPEL.
- Moravcsik, Andrew. 2010. "The New Liberalism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Sinclal, 234-254. Nueva York: Oxford University Press.
- Mountz, Alison. 2009. "The Other". En *Key Concepts in Political Geography*, editado por Carolyn Gallaher, Carl Dahlman, Mary Gilmartin, Alison Mountz y Peter Shirlow, 328-338. Londres: SAGE.
- Müller, Martin. 2008. "Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice". *Political Geography* 27: 322-338.
- 2013. "Text, Discourse, Affect and Things". En *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*, editado por Klaus Dodds, Merje Kuus y Joanne Sharp, 49-68. Londres: Ashgate Publishing.
- Müller, Martin, y Paul Reuber. 2008. "Empirical Verve, Conceptual Doubts: Looking from the Outside in at Critical Geopolitics". *Geopolitics* 13: 458-472.
- Muñoz, Herald. 1986. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar chileno*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco / PROSPEL (Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas), CERC (Centro de Estudios de la realidad Contemporánea).
- Murakami, Yusuke. 2012. *Perú en la era del chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Namihas, Sandra. 2015. "La Alianza del Pacífico: la agenda no comercial". En *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*, coordinado por Fabián Novak y Jaime García, 263-276. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fundación Konrad Adenauer.
- Nolte, Detlef y Leslie Wehner. 2016. "Geopolitics in Latin America, old and new". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por David Mares y Arie Kacowicz, 33-43. Nueva York: Routledge.

- Novak, Fabián. 2000. *Las Conversaciones entre Perú y Chile para la Ejecución del Tratado de 1929*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2015. “Las perspectivas con los países limítrofes”. En *La política exterior peruana en el siglo XXI: agenda y propuestas*, coordinado por Fabián Novak y Jaime García, 53-72. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fundación Konrad Adenauer.
- O’Phelan, Scarlett. 2014. “El chileno-irlandés Bernardo O’Higgins y la independencia del Perú”. En *Las historias que nos unen. Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*, compilado por Sergio González y Daniel Parodi, 53-74. Santiago: RIL.
- O’Tuathail, Gearoid. 1996. *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- 2000. “The Postmodern Geopolitical Condition: States, Statecraft, and Security at the Millennium”. *Annals of the Association of American Geographers* 90 (1): 166-178.
- O’Tuathail, Gearoid, y John Agnew. 1992. “Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy”. *Political Geography* 11: 190-204.
- O’Tuathail, Gearoid, y Simon Dalby. 1998. “Introduction: Rethinking geopolitics: towards a critical geopolitics”. En *Rethinking Geopolitics*, editado por Gearóid O’Tuathail y Simon Dalby, 1-15. Londres: Routledge.
- Onuf, Nicholas. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. South Carolina: University of South Carolina Press.
- 2013. “Constructivism: A User Manual”. En *International Relations in a Constructed World*, editado por Vendulka Kubáľková, 58-78. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Orrego, Juan Luis. 2014. “La amistad germinal: la participación chilena en la Independencia del Perú”. En *Las historias que nos unen. Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*, compilado por Sergio González y Daniel Parodi, 29-38. Santiago: RIL.
- Ortiz, Jorge, John Rodríguez, y Claudio Llanos. 2013. “Sobre el significado de las guerras y las historias nacionales”. En *Conversaciones en Lima. La historia como instrumento de integración chileno-peruana*, editado por Eduardo Cavieres, 31-46. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

- Ovando, Cristian, y Antonio Zapata. 2016. “Hitos de integración fronteriza entre las ciudades de Tacna y Arica”. En *Desafíos en la relación entre Chile y el Perú*, editado por Paz Milet y Fabián Novak, 119-128. Lima: Konrad Adenauer Stiftung / Pontificia Universidad Católica del Perú / Universidad de Chile.
- Palma, Hugo. 2007. *Seguridad. Alcances y Desafíos*. Lima: CEPEI.
- Panfichi, Aldo, y Juan Dolores. 2017. “Antes y después de La Haya: confianza y desconfianza entre el Perú y Chile”. En *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*, coordinado por Aldo Panfichi y Edith Venero, 43-70. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Parodi, Daniel. 2010. *Lo que dicen de nosotros. La Guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- 2014. *Conflicto y reconciliación. El litigio del Perú contra Chile en la Corte de La Haya (2008-2014)*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Pearson, Frederic, y Martin Rochester. 1998. *International Relations. The global condition in the twenty-first century*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Pellegrini, Carlos. 1989. “Las industrias bélicas, las medidas de confianza y el proceso de limitación de gastos en armamentos en el Cono Sur”. En *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*, editado por Eduardo Ferrero, 145-168. Lima: CEPEI.
- Pinochet, Augusto. 1982. *Geopolítica*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Piuzzi, José Miguel. 2004. “La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de Seguridad y Defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano-chilena”. *Revista de Ciencia Política* 24 (2): 204-211.
- Portales, Diego. 1938. *Epistolario de don Diego Portales 1834-1837*. Santiago: Dirección General de Prisiones.
- Preciado, Jaime, y Pablo Uc. 2010. “La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional”. *Geopolítica(s)* 1 (1): 65-94.
- Quezada, Abraham. 2016. *Chile y Ecuador, un caso de relaciones paravicinales: Origen histórico y su impacto en la pos Guerra Fría, 1990-2010*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

- Reus-Smit, Christian. 2005. "Constructivism". En *Theories of International Relations*, editado por Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit y Jacqui True, 188-212. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ríos, Conrado. 1959. *Chile y Perú. Los pactos de 1929*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Robles Montoya, José. 2006. "De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Chile-Perú". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1): 31-50.
- Rodríguez Cuadros, Manuel. 2007. *Delimitación marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Lima: Peisa.
- Rodríguez Elizondo, José. 2004. *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligró*. Santiago: Ediciones La Tercera Mondadori.
- 2006a. "Chile-Perú: crisis de la equidad tardía". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1): 17-29.
- 2006b. *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*. Santiago: Debate.
- 2009. *De Charaña a la Haya. Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*. Santiago: La Tercera.
- 2012. "La suerte jurídica está echada". En *Análisis y propuestas*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/09448.pdf>
- 2014. *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Santiago: El Mercurio / Aguilar.
- 2016. *Todo sobre Bolivia y la compleja disputa por el mar*. Santiago: El Mercurio.
- Rodríguez, Eduardo. 2006. *Chile, país puente*. Santiago: RIL / Fundación Chilena del Pacífico.
- Roncagliolo, Rafael. 2017. "Perú y Chile 2011: testimonio y reflexión". En *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*, coordinado por Aldo Panfichi y Edith Venero, 11-28. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ross, Cesar. 2007. *Chile y Japón 1973-1989. De la Incertidumbre a la Alianza Estratégica*. Santiago: LOM ediciones.
- Routledge, Paul. 2006. "Introduction: Anti-Geopolitics". En *The Geopolitics Reader*, editado por Gearóid O'Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, 245-255. Londres: Routledge.

- Ruggie, John Gerard. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization* 47 (1): 139-174.
- Russett, Bruce. 2013. "Liberalism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 94-113. Nueva York: Oxford University Press.
- Salgado, Juan Carlos. 2010. "Visión político estratégica de la situación de límites con Perú". En *Diálogos sobre La Haya. El Límite Marítimo entre Chile y Perú*, editado por Patricio Leiva, 37-48. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- Salgado, Juan Carlos, y Oscar Izurieta. 1992. *Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas: un enfoque realista*. Santiago: Comandancia en Jefe del Ejército de Chile.
- Santa Cruz, Arturo. 2009. "Introducción". En *El constructivismo y las relaciones internacionales*, editado por Arturo Santa Cruz, 9-40. Ciudad de México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Seoane, Alfredo. 1997. "De la complementariedad económica a la integración". En *Bolivia, Chile y Perú: Una opción cooperativa*, editado por Raúl Barrios, 127-128. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Sharp, Joanne. 1993. "Publishing American identity: popular geopolitics, myth and The Reader's Digest". *Political Geography* 12 (6): 491-503.
- Sifuentes, Marco, y Martín Riepl. 2014. *El último cartucho. Cómo ganamos 50.000 km² de mar en la corte de La Haya. Revelaciones y detalles exclusivos desde La Haya, Lima y Santiago de Chile*. Lima: Planeta.
- Smith, Steve. 2001. "Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory". En *Foreign Policy in a Constructed World*, editado por Vendulka Kubáľková, 38-55. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Solari Tudela, Luis. 2003. "Las fronteras marítimas del Perú". *Política Internacional* 71: 32-38.
- Spring, Martin. 1980. *Los países parias. Realidad y potencial del Quinto Mundo*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Stefoni, Carolina. 2007. "La migración en la agenda chileno-peruana. Un camino por construir". En *Nuestros Vecinos*, editado por Mario Artaza y Paz Milet, 551-564. Santiago: RIL.

- Sterling-Folker, Jennifer. 2013. "Neoliberalism". En *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 114-131. Nueva York: Oxford University Press.
- Taylor, Peter, y Colin Flint. 2002. *Geografía Política. Economía mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama.
- The International Institute for Strategic Studies. 2005. *The Military Balance 2004-2005*. Londres: Routledge.
- 2007. *The Military Balance 2007*. Londres: Routledge.
- 2009. *The Military Balance 2009. The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. Londres: Routledge.
- 2010. *The Military Balance 2010. The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. Londres: Routledge.
- Tickner, Arlene, y Monica Herz. 2012. "No place for theory? Security studies in Latin America". En *Thinking International Relations Differently*, editado por Arlene Tickner y David Blaney, 92-114. Nueva York: Routledge.
- Trazegnies, Fernando. 2000. "Los Acuerdos entre Chile y Perú sobre el Tratado de 1929". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 15 (1): 47-60.
- Van Evera, Stephen. 1998. "Offense, Defense, and Causes of War". *International Security* 22 (4): 5-43.
- Van Klaveren, Alberto. 2012a. "Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio". En *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, editado por Mario Artaza y Cesar Ross, 51-70. Santiago: RIL / Universidad de Santiago de Chile.
- 2012b. "La promoción de la democracia como principio de la política exterior de Chile". En *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración regional*, editado por Mario Artaza y Cesar Ross, 115-142. Santiago: RIL / Universidad de Santiago de Chile.
- Vargas, Edmundo. 2010. "Algunos Aspectos Jurídicos de la Controversia Marítima entre Perú y Chile". En *Diálogos sobre La Haya. El Límite Marítimo entre Chile y Perú*, editado por Patricio Leiva, 119-132. Santiago: Universidad Miguel de Cervantes.
- Velit, Juan. 1998. "Gobernabilidad en Perú". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 13 (4): 12-19.

- Vidarte, Oscar. 2017. “El diferendo marítimo y la estrategia político-diplomática del Perú”. En *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*, coordinado por Aldo Panfichi y Edith Venero, 71-90. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Villalobos, Sergio. 2002. *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa. 1535-1883*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Walker, Ignacio. 2006. “La política exterior chilena”. *Estudios Internacionales* 155: 9-35.
- Wallerstein, Immanuel. 2011. *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Editorial Kairós.
- Walt, Stephen. 1997. “The Progressive Power of Realism”. *American Political Science Review* 91 (4): 931-935.
- 1998. “International Relations: One World, Many Theories”. *Foreign Policy* 110, Special Edition. *Frontiers of Knowledge*: 29-46. <https://doi.org/10.2307/1149275>
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weber, Cynthia. 2010. *International Relations Theory. A critical introduction*. Nueva York: Routledge.
- Wendt, Alexander. 1994. “Collective identity formation and the international state”. *American Political Science Review* 88 (2): 384-396.
- Wieland, Hubert. 2014. “El punto Concordia y el inicio de la frontera marítima entre el Perú y Chile”. *Agenda Internacional* 32: 51-78.
- Wilhelmy, Manfred, y Roberto Durán. 2003. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000”. *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 273-286.
- Winter, Luis. 2012. *La Defensa de Chile en La Haya*. Santiago: Ediciones LYD.
- Witker, Iván. 2000. “Los conceptos de interés nacional y regionalismo abierto en el acercamiento Chile/MERCOSUR”. *Política y Estrategia* 82: 125-137.
- Wohlforth, William. 2010. “Realism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Sincal, 131-149. Nueva York: Oxford University Press.

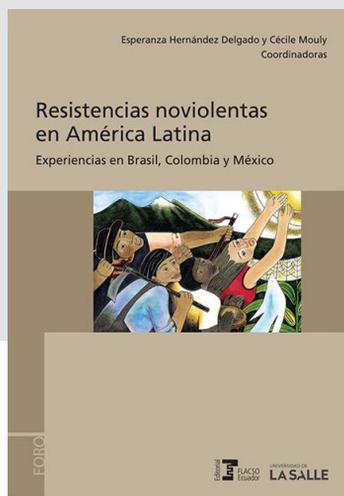
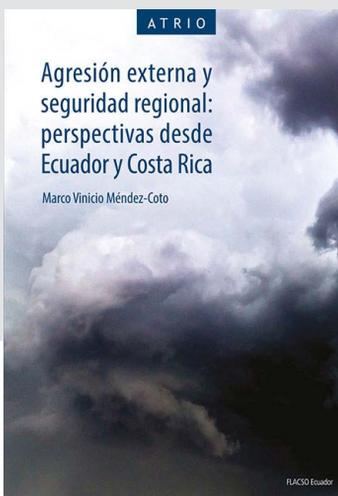
- Zapata, Antonio. 2011. "De Ancón a La Haya: Relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú". En *Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos*, 11-28. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- 2017. "La cuestión de Chile durante el gobierno de Velasco, 1968-1975". En *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*, coordinado por Aldo Panfichi y Edith Venero, 121-170. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zehfuss, Maja. 2004. *Constructivism in International Relations. The politics of reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sobre el autor



Lester Cabrera Toledo (Santiago, Chile). Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO Ecuador. Profesor del Departamento de Seguridad y Defensa en la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), Ecuador. Sus áreas de interés son la geopolítica, los estudios estratégicos y los procesos de seguridad y defensa en América Latina. Entre sus publicaciones recientes destacan dos de 2021: el capítulo “Geopolítica en Suramérica: entre factores de inercia del pasado y procesos de cambio de paradigma” y el artículo “El Covid-19 y el sector securitario en Ecuador: un caso de sorpresa estratégica”, *Revista UNISCI*, 56. También de 2021 sobresalen dos textos escritos en coautoría: el primero con Fredy Rivera, “Inteligencia policial y económica: nexos conceptuales para una ampliación necesaria”; y el segundo con Julio Burdman, “Ciencia Política, estudios internacionales y geopolítica latinoamerican(ist)as: diagnóstico crítico de un diálogo inexistente”, publicado en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 30.

Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí





El 13 de noviembre de 1999, durante la firma de un tratado internacional, los cancilleres de Chile y Perú vislumbraban las oportunidades que traía el siglo XXI para que ambos países olvidasen las hipotecas morales de un pasado conflictivo. Sin embargo, al año siguiente “una línea en el mar” se convirtió en el preámbulo de otro conflicto en la relación bilateral. Este nuevo problema limítrofe entre las partes, con antecedentes oficiales desde 1986, reavivó la lógica beligerante y de desconfianzas mutuas; de hecho, derivó en una demanda establecida en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En este libro, Lester Cabrera analiza lo que significó la división limítrofe para los actores involucrados tanto en Chile como en Perú. Más allá de una simple demarcación ficticia y arbitraria, sostiene el autor, detrás de la línea subyacen simbologías estructurales de la identidad nacional, el peso de las representaciones históricas contrapuestas y hasta una potencial proyección geopolítica del territorio en disputa. Ofrece así una interpretación crítica en la que contempla los discursos y alegorías de este conflicto por la frontera marítima.