

Perú. El nuevo rumbo hacia sus vecinos*

Mercado-Jarrín, Edgardo;

Edgardo Mercado Jarrín: General en retiro del Ejército peruano. Profesor de la Escuela Superior de Guerra y del CAEM - Centro de Altos Estudios Militares. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores, de Guerra y primer ministro en la década del 70. Autor de numerosos libros y ensayos sobre su especialidad.

Ingresamos a un nuevo orden internacional, aún no definitivamente diseñado, que se caracteriza por su naturaleza competitiva, por el debilitamiento de las estrategias multilaterales y por su perfil más homogéneo a partir de la globalización de la economía de mercado, la democracia como sistema de gobierno y los derechos humanos como valores de alcance universal.

Paralelamente se viene produciendo un activo proceso de recomposición en la correlación de fuerzas acompañado de una aguda competencia, sobre todo en el campo económico y tecnológico entre las superpotencias, cuyos indicadores más relevantes son: una situación de clara hegemonía de Estados Unidos; el fortalecimiento económico y tecnológico de las nuevas potencias emergentes, Japón y Alemania reunificada; y la aspiración a mejorar su rol en la escena internacional de los países del mundo en desarrollo como China, India, Brasil y México.

Simultáneamente se ha acelerado la conformación de grandes bloques geoeconómicos como el de la Comunidad Económica Europea con proyecciones hacia los países europeos nórdicos, del Este y del Mediterráneo; el norteamericano constituido por Estados Unidos, Canadá y México con proyecciones hacia Sudamérica; y el asiático cuyo «heartland» es el Japón con proyección continental.

Para América Latina el cambiante escenario internacional plantea el desafío de una nueva inserción estructural en las grandes corrientes económicas mundiales, la aceleración de los procesos de integración y el fortalecimiento de su capacidad de negociación. Resulta así el mercado ampliado latinoamericano una necesidad imperiosa en el actual proceso de creciente globalización e interdependencia mundial, y lo es también una proyección política y diplomática de América Latina que la convierta en interlocutor válido de otras regiones del mundo y la saque de su condición de periferia de la periferia.

En la actual coyuntura la política exterior debe diseñarse en función de respuestas apropiadas a los desafíos que plantean las grandes mutaciones internacionales esquemáticamente descritas. Por ello el Perú, en este contexto, ha puesto en marcha una política exterior para y por el cambio, considerando indispensable consolidar un entorno de convivencia pacífica con los países limítrofes y, por tanto, la primera prioridad de su política exterior se centra en las relaciones bilaterales con nuestros vecinos. Al mismo nivel de importancia se ubica la política de integración y cooperación con América Latina.

El Perú se ha puesto a la vanguardia en las iniciativas de integración latinoamericanas al impulsar una política de acercamiento con los países vecinos. Estos acercamientos se han dado con la propuesta peruana al Ecuador, con la salida al mar otorgada a Bolivia y con una importante agenda bilateral con Chile. A continuación nos referimos a los aspectos más salientes de la política exterior peruana con estos países.

Ecuador

Las tensiones entre Ecuador y Perú se derivan de la posición del primero para eludir sistemáticamente el cumplimiento del Protocolo de Río de 1942 que delimita la frontera entre los dos países. El Perú se basa en el Protocolo de Río de Janeiro y su aplicación por parte de los garantes; Ecuador, en cambio, tiene una posición unilateral que, por tanto, no basta para invalidar un tratado de límites. Ante el reclamo público hecho al más alto nivel ecuatoriano de la existencia de una cuestión bilateral, el Perú ha reiterado en múltiples oportunidades la vigencia del Protocolo, resaltando la reafirmación de su validez ratificada por los garantes en 1960.

El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 es un tratado de límites. En derecho internacional los tratados de límites no son denunciables ni revisables, excepto de común acuerdo entre las partes. Por su esencia son tratados perpetuos porque fijan las fronteras de los países en forma definitiva. La base del sistema jurídico mundial está en el respeto a los compromisos internacionales. Sin él no habría fronteras estables, sólo caos y guerra.

El Perú, en una clara muestra de su posición pacifista y su vocación por la integración, respetando los tratados internacionales y los convenios bilaterales, ha propuesto una solución integral al Ecuador para trabajar juntos por la paz, la cooperación y el desarrollo de sus pueblos. De esta manera el presidente Alberto Fujimori, quien entregó dicha propuesta a su colega ecuatoriano Rodrigo Borja en su reciente

visita oficial a Quito, ha puesto en evidencia que el gobierno peruano está dispuesto a solucionar el antiguo asunto derivado de la demarcación pendiente de la frontera que tiene 50 años; y, con pragmatismo, impulsar el desarrollo del área fronteriza. La propuesta de cuatro puntos sumariamente es la siguiente:

a) Concluir el proceso demarcatorio delimitado por el Protocolo de Río y el fallo del árbitro Bras Díaz de Aguiar que quedó pendiente, desde 1950, en pequeños tramos de la frontera. A tal efecto se propone la prosecución de las labores de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites con el concurso de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y, recogiendo la voluntad ecuatoriana, la Comisión podrá contar con la asesoría de un perito técnico que podría provenir del Vaticano. Perfeccionar definitivamente y de manera total la demarcación de la frontera común, que sólo falta en un 5%, significaría dejar en el pasado una serie de condicionamientos subjetivos que han constreñido la capacidad de los países para dedicar todos sus esfuerzos y recursos en favor del desarrollo económico y social.

b) Hacer efectiva para el Ecuador, en todos sus alcances, la navegación libre y gratuita en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, previstas en el Art. 6° del Protocolo. Las facilidades, entre otras, comprenden: el otorgamiento de una zona franca industrial en Iquitos y un depósito franco en otro punto del río Amazonas o de sus afluentes septentrionales; estudios de factibilidad que permitan definir técnicamente las mejores alternativas fluviales, portuarias y las obras de navegabilidad necesarias para asegurar un tráfico permanente; complementar ese acceso mediante vías de comunicación terrestre; la adopción de un régimen que garantice el libre tránsito de personas, mercaderías, embarcaciones y vehículos entre las regiones amazónicas del Ecuador y del Perú, y, a través de este, la comunicación del Ecuador con los otros países amazónicos; la adopción de regímenes que liberalicen y promuevan el comercio bilateral entre los territorios amazónicos de los dos países; la creación de empresa binacionales y multinacionales.

De esta forma el acceso real y útil del Ecuador a la libre navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, unido a las facilidades portuarias que se le otorgarían, se beneficiaría también de un dinamismo empresarial, económico y comercial.

c) Extender la zona actual de integración fronteriza a la totalidad de la frontera común. En este tema, la finalidad es hacer de la frontera un factor de unidad, complementación e integración física y económica. La integración entre el Perú y Ecuador

adquiere una relevancia especial, pues se trata de dos naciones muy complementarias y con rasgos de identidad como pocas otras en el continente.

Para poner énfasis en las demandas de las poblaciones fronterizas el Perú ha propuesto la suscripción de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y considerando que no basta con suscribir convenios de cooperación e integración se propone paralelamente la creación de un mecanismo institucional ágil, no burocrático y del más alto nivel: la Comisión Binacional de Integración Fronteriza, presidida por los cancilleres y conformada por parlamentarios, empresarios y representantes de las regiones vecinas del Ecuador y Perú. A tal efecto, se ha incluido 37 proyectos específicos para su ejecución en el corto y en el mediano plazo con financiamiento binacional e internacional.

d) Llevar adelante acuerdos que incrementen y hagan permanente las medidas de fomento de la confianza que existen entre los dos países y posibiliten un entendimiento para emprender acciones efectivas de limitación de armamentos. Para tal efecto se reunirán en Lima próximamente los presidentes de los comandos conjuntos de las FFAA del Perú y Ecuador y los comandantes generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea de ambos países para adoptar medidas concretas que contribuyan al fomento de la confianza y decisiones que permitan la limitación de armamentos. La propuesta parte del convencimiento de que no es aceptable que cuando los recursos de capital son muy escasos estos se empleen en montos considerables en actividades no productivas y se enmarca en una nueva concepción de la realidad sudamericana en la cual lo económico y lo social poseen una relevancia estratégica más importante que lo estrictamente militar.

Se trata así, con esta propuesta integral, de crear un positivo clima de distensión, de consolidar las relaciones de amistad, fraternidad y solidaridad que siempre han existido y existen entre los pueblos de Ecuador y Perú; se persigue superar los obstáculos que han impedido el pleno desarrollo de la vinculación bilateral entre dos naciones que tienen la misma raigambre histórica y cultural; y, finalmente, se busca contribuir decididamente al proceso de integración andina, superando lastres del pasado que comprometen su viabilidad y credibilidad.

Bolivia

El Tratado de Paz boliviano-chileno de 1904 consumó en forma definitiva la cesión a Chile de todo el antiguo litoral boliviano, Bolivia no ha cesado en la búsqueda de una solución al problema de su mediterraneidad desde la pérdida de su litoral por

efecto de la guerra del Pacífico que la dejó enclaustrada territorialmente. En esta campaña ha logrado acogida en gran número de Estados; cabe observar que alrededor de treinta países mediterráneos y varios otros en situaciones geográficas desventajosas, se han pronunciado favorablemente, aunque en grado diverso, a las aspiraciones bolivianas. Dentro del marco continental americano debe citarse la resolución adoptada por la OEA del 6 de agosto de 1975, con ocasión del Sesquicentenario de la fundación de Bolivia. El Perú ha participado en este consenso favorable a Bolivia al reiterar en varias ocasiones, su comprensión, y simpatía por la aspiración de ese país a una salida al mar. Al celebrarse en Lima, en 1974, el sesquicentenario de la batalla de Ayacucho los presidentes y los representantes de los Estados participantes recogieron en una declaración solemne el pensamiento común propicio a la tesis boliviana.

El antecedente más cercano en la búsqueda de una solución al problema de la mediterraneidad de Bolivia se encuentra en 1975, año en que Bolivia y Chile llevaron a cabo negociaciones que tenían como base la cesión para Bolivia de un corredor al mar a lo largo de la frontera con el Perú, sujeto a ciertas condiciones como compensaciones territoriales, dismilitarización de la zona, etc. Dicho planteamiento fue puesto en conocimiento del Gobierno del Perú, en razón de que el Art. 1 del Protocolo complementario de 1929, estipula que cualquier cesión total o parcial del territorio de Arica a una tercera potencia, requiere del acuerdo previo entre el Perú y Chile. El Perú dio respuesta a la consulta chilena, proponiendo una solución trina nacional en el ámbito de la provincia de Arica. Dichas negociaciones se frustraron por motivos que no son del caso analizar para los fines del presente trabajo.

Cabe recordar que el sentimiento boliviano se ha dirigido de un modo natural a Chile para la solución del problema de la mediterraneidad por el hecho de haber sido ese país el que privó a Bolivia de su antiguo litoral. En la actualidad se percibe una política de endurecimiento de Chile al proclamar, sus más altas autoridades, reiteradamente en los últimos años, que «no existe ningún problema pendiente con Bolivia». Bolivia pues, mantiene su anhelo de obtener una salida soberana al mar y Chile persiste en su posición de que esa salida no podrá tener como corolario la entrega de territorio chileno, situación que al parecer no ha cambiado con el advenimiento de un nuevo gobierno democrático, ni con la eventual constitución de un nuevo orden mundial impulsado por el fin de la guerra fría.

El 24 de enero de 1992, los presidentes del Perú, Alberto Fujimori, y de Bolivia, Jaime Paz Zamora, suscribieron un Acuerdo marco de amistad, cooperación e integración, por el cual Perú concede a Bolivia una zona franca industrial y comercial

de 162 hectáreas en Ilo y, asimismo, le otorga amplias facilidades del uso del puerto de esa ciudad bajo regímenes especiales, por 50 años renovables; además Perú concede por 99 años una zona franca turística de 5 hectáreas de la costa de Ilo. En el puerto fluvial boliviano de Puerto Suárez, al borde del río Paraguay, en la frontera con el Brasil, Perú dispondrá de las mismas condiciones que Bolivia en Ilo, con la finalidad de comerciar a través de las rutas fluviales de la Cuenca del Plata con Argentina, Brasil, Paraguay y, así tener una salida directa al Atlántico. Perú y Bolivia quedarán enlazadas por un corredor vial de 1.400 kms. de longitud: desde Ilo en la costa peruana, cruza la frontera en Desaguadero y desde la Paz va a Puerto Suárez. La decisión peruana de otorgar una salida al mar a Bolivia significa que se ha cortado el nudo gordiano que impedía a Bolivia su retorno al Pacífico y se ha allanado el camino hacia futuros entendimientos ampliados en la región. El Puerto de Ilo, al sur del Perú, se convertiría en la puerta de salida hacia el Pacífico para otros países como Brasil, la Argentina y Paraguay. Habría que completar las obras de infraestructura para lo cual el gobierno de La Paz se apresta a construir este año una carretera asfaltada hasta Desaguadero y el peruano desde esta localidad fronteriza hasta Ilo. De otro lado tendrá que modernizarse el corredor ferroviario Matarani-La Paz-Buenos Aires y hacer realidad la interconexión vial con el Brasil, enlazando la transcontinental que desde Brasilia, Cuiabá, Río Branco, en el estado Acre, ingresa al Perú por Iñapari en Puerto Maldonado, para continuar por Puno, Juliaca, hacia el puerto de Ilo. En otras palabras, el otorgamiento de una salida al mar a Bolivia allanó el camino a amplios entendimientos en la región que involucrarían a los países arriba mencionados.

La concesión de una zona franca comercial-industrial de 1.6 km² en Ilo, a Bolivia, otorgándole amplias facilidades para el uso del puerto de esa localidad, abre la posibilidad para dar a Brasil y Argentina similares opciones, facilitando la proyección de sus economías hacia las zonas geográficas de mayor expansión y dinamismo comercial y financiero - la Cuenca del Pacífico -, lo que significaría que estaríamos en el comienzo del fortalecimiento geopolítico de la rama costera sudamericana de dicha cuenca, del gran herraje que conforma el Océano Pacífico, la más débil por ser la más alejada de las comunicaciones marítimas de la cuenca, la menos poblada y la menos desarrollada y con gran parte de su geografía de naturaleza desértica. En la era del Pacífico, a la que hemos ingresado, sólo podremos obtener mayores ventajas en las relaciones económicas con el Japón y los nuevos países industrializados del sudeste asiático, si actuamos concertadamente y potenciamos conjuntamente la zona costera del Pacífico sur, plataforma de proyección a dicha cuenca y por tanto hacia el polo de crecimiento económico y comercial más dinámico del mundo.

Chile

La guerra del Pacífico, entre el Perú y Chile (1879-1884) dio lugar al Tratado de Ancón mediante el cual el Perú perdió definitivamente la provincia de Tarapacá y posteriormente al Tratado de 1929, cuyo propósito fue la solución definitiva a la cuestión de Tacna y Arica. Chile retuvo Arica, pero el Perú obtuvo la reincorporación de Tacna de una manera pacífica. La frontera peruano-chilena fue denominada «Línea de la Concordia» como signo de la reconciliación de los dos países. Se puso así término a las cuestiones pendientes de la guerra del Pacífico, que habían pesado tan duramente, sobre la vida interna e internacional del Perú. Esa etapa debía quedar cerrada y abrirse en cambio una era de paz permanente entre Perú y Chile. La paz fue, por lo tanto, la finalidad central del Tratado de 1929.

El Tratado de 1929 y su protocolo complementario conceden al Perú derechos específicos de distinta naturaleza, pero para los fines del presente artículo, mencionaremos únicamente los tocantes al puerto mismo de Arica, consistentes en la construcción de un malecón de atraque, de un edificio para la agencia aduanera peruana y de una estación para el ferrocarril Tacna-Arica, «zonas donde el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia del más amplio puerto libre», entendiéndose por tal el tránsito de personas, mercaderías y armamentos. Están pendientes de entrega, pues, las tres obras pactadas, a saber el muelle, el edificio de la agencia aduanera y la estación del ferrocarril.

Aparte de la obra física en sí, surge el aspecto del régimen jurídico que ha de normar las facilidades portuarias del Perú en Arica. El Perú, pues, deberá cuidar que al ser entregadas éstas el régimen jurídico que norme su administración respete en todo su ámbito el derecho del «más amplio puerto libre» sin menoscabo de los derechos específicos que el Tratado otorga al Perú en el malecón de atraque.

El 31 de enero de 1992 los cancilleres del Perú y Chile reunidos en Santiago, teniendo en cuenta que se encuentran materialmente concluidas las obras previstas en el Tratado de 1929, acordaron dinamizar las negociaciones para culminar los asuntos pendientes de dicho Tratado, y de su Protocolo complementario para lo cual se constituyó una comisión que se reunirá alternativamente cada quince días, en Santiago y Lima, a partir del mes de marzo.

Además, en dicha reunión, se adoptaron diversos y significativos acuerdos de cooperación bilateral, entre ellos la acción conjunta para el combate contra el narcotráfico, la cooperación fronteriza entre ambos países, el fortalecimiento de la Comi-

sión Permanente del pacífico, la eliminación del sellado de visas para los ciudadanos peruanos y chilenos, señalando que es un impulso al desarrollo de las fronteras vivas y el comercio y el turismo bilateral.

El canciller peruano presentó al canciller chileno diversas iniciativas de carácter económico para impulsar la integración y la complementación económica entre ambos países, las que serán estudiadas por comisiones técnicas, así como por la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación, la que sugirió, igualmente, acuerdos que serían adoptados cuando el presidente Fujimori visite Chile, atendiendo la invitación especial formulada por el mandatario chileno.

Así pues Perú y Chile han acordado una importante agenda bilateral para el presente año, que contempla una amplia gama de aspectos de interés mutuo, entre los cuales adquieren especial importancia dinamizar las negociaciones para culminar los asuntos pendientes del Tratado de 1929; la acción conjunta para el combate del narcotráfico; diversos asuntos relativos a la cooperación fronteriza entre ambos países; y el avance en los temas de carácter económico y comercial.

Terminaremos enfatizando que la nueva situación internacional y la necesidad de impulsar los procesos de integración, reclaman encarar con entereza y realismo la verdadera entraña del problema integral de nuestros pueblos. Allanar el camino hacia la integración implica la necesidad de erradicar definitivamente los focos de tensión que siguen afectando las relaciones entre muchos países de la región debido a la concurrencia de viejos factores y de nuevos intereses, superando respetables sentimientos y motivos emergentes de ambiciones y fricciones.

Finalmente no podemos dejar de mencionar dos aspectos. En primer lugar que los cambios en la escena internacional, la afirmación del poder hegemónico norteamericano el surgimiento de bloques económicos y los nuevos temas de la agenda internacional, hacen necesario que el Grupo de Río se institucionalice en una instancia formal de coordinación y concertación política, para que la región se exprese con una sola voz; y en segundo lugar, la conveniencia de superar las hipótesis de conflicto entre países vecinos que obstaculizan los procesos de integración y sustentan gastos militares que en muchos casos afectan las prioridades del desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos hace falta, como lo viene haciendo el Perú en su política con los países vecinos, poner el máximo empeño creador en fomentar la aspiración de un desideratum de bienestar conjunto, amistoso y pacífico, intensificando los vínculos de cooperación bilateral e integración fronteriza.

*El presente ensayo estaba ya en prensa al producirse el golpe de Estado del presidente Fujimori el 6/4/92 (NR).