

## El inexistente límite marítimo con Chile: de los criterios de seguridad a los criterios jurídicos

Alejandro Deustua

10 de setiembre de 2007

El dominio marítimo del Perú no está aún adecuadamente definido. Ese defecto no se deriva sólo de la ausencia de delimitación marítima con Chile sino de la falta de especificación del mar territorial, de la zona contigua, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental cuyos espacios son regulados por el nuevo derecho del mar. Éste dispone, para cada una de esas zonas, derechos y obligaciones concretas. En consecuencia, la soberanía y jurisdicción que el artículo 54 de la Constitución no puede aún ser adecuadamente ejercida.

Por lo demás, en tanto la naturaleza de la soberanía es hoy relativa y no absoluta, la definición lateral de ese dominio por un Estado no puede ser unilateral ni descontextualizada. Ello implica que para que el Perú pueda ejercer la soberanía y la jurisdicción marítimas que reclama en el sur y que estas atribuciones le sean incontestablemente reconocidas por la comunidad internacional resulta indispensable negociar un tratado específico de límites marítimos con Chile que cubra el conjunto de las zonas implicadas. Ello presupone establecer el ámbito del denominado "dominio marítimo" en el contexto del derecho internacional prevaleciente.

De allí que la adhesión a la Convención del Mar para estos efectos sea tan importante para el Perú como solucionar la controversia marítima con el vecino. Si esas condiciones no se cumplen, la soberanía y jurisdicción peruanas seguirán siendo objeto de debate y contienda interna e internacional y presentando, en consecuencia, un frente de inseguridad. Bajo tales condiciones ese frente complicará el fundamento territorial del Estado cuya dimensión soberana se entiende como vinculada al derecho internacional desde principios del siglo XX.

En consecuencia, si, en el ámbito territorial, el Perú desea perfeccionar su calidad estatal y ejercer sus atribuciones con menos restricciones de las que hoy enfrenta por razones políticas y estructurales (el subdesarrollo), el Estado debe terminar de subsanar estas omisiones y culminar la tarea de consolidación marítima emprendida hace 50 años.

En relación al mundo y a los vecinos (especialmente Chile) este inacabado emprendimiento nacional ha transitado por tres grandes etapas en el último medio siglo.

La primera consistió en la expansión unilateral del mar adyacente (posteriormente denominado "dominio marítimo"), con el propósito de proteger los recursos naturales marinos requeridos para la adecuada sobrevivencia de la población. Esta expansión fue luego plurilateralmente coordinada. El contexto general de seguridad de esa etapa fue complejo e inestable mientras que el correspondiente escenario jurídico transitó del derecho consuetudinario prevaleciente hasta 1947 hacia uno de derecho positivo sustanciado a través de un proceso de conferencias multilaterales sobre derecho del mar que culminó exitosamente recién con la tercera de ellas. Esta etapa corre de 1947 a 1969.

La segunda etapa consistió en el inicio de la consolidación nacional del dominio marítimo al amparo del régimen global que gobierna la materia: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La complejidad del contexto global de seguridad en que se desarrolló esta etapa fue aún más densa que la primera mientras que su incidencia en los ámbitos regional y vecinal, fue también más inestable. El contexto jurídico de la época, sin embargo, brindó certidumbre y legitimidad al proceso de definición del dominio marítimo en relación a Chile. Sin embargo, la consistencia de esa posición fue cuestionada por la autoexclusión del Perú del régimen de derecho positivo global. Esta etapa corre de 1970 a 1986.

La tercera etapa empezó a perfilarse en torno al frustrado proceso de solicitud de negociaciones con Chile y se desarrolló a través de la consolidación de la controversia marítima y en la decisión de llevar la misma al fuero jurisdiccional pertinente. El contexto de seguridad global de esta etapa, siendo incierto, fue más estable que el que existió en las etapas anteriores mientras que en el ámbito regional se fragmentó sin afectar significativamente el incremento de la cooperación e interdependencia vecinales. Esta etapa corre de 1987 a la actualidad.

Estos escenarios condicionaron el fondo y la forma que adoptó la posición peruana sobre la cuestión de la delimitación marítima con Chile. De allí que durante la primera etapa la imprecisión en el uso de los conceptos y de la terminología jurídica que define la materia de límites marítimos fuera la resultante natural de un contexto de seguridad apremiante y jurídicamente incierto.

Durante la segunda etapa, la precisión del régimen jurídico global contribuyó a la mejor definición del derecho que ampara el interés nacional en la materia. Sin embargo, las limitaciones del contexto de seguridad en esta etapa complicaron la secuencia de su realización.

En la tercera etapa se reclamó con mayor vocación ejecutiva el planteamiento del interés nacional al vecino. El contexto de seguridad global, caracterizado por una mayor cooperación pero también por la emergencia de nuevos conflictos, contribuyó de manera indirecta a ese planteamiento. En ese ambiente, la consolidación del escenario jurídico internacional contrastó abiertamente con la indisposición nacional a incorporarse a él contrariando las posibilidades de una solución más acorde con los objetivos de la posición peruana en la controversia con Chile.

A la primera etapa corresponden los compromisos que dieron lugar a los instrumentos jurídicos bilaterales que son parte de la controversia marítima con ese vecino. A la segunda etapa, en cambio, corresponde el planteamiento al mundo y a Chile de la inexistencia de un límite marítimo con ese país. A la tercera etapa corresponde el proceso de formación de la controversia con el vecino y la decisión de plantearla al fuero jurisdiccional pertinente.

Durante la primera etapa la influencia del contexto de seguridad prevaleció sobre el escenario regimental y jurídico generando incertidumbre e imprecisión en los acuerdos suscritos por Perú y Chile. En la segunda y tercera etapa un contexto jurídico y regimental suficientemente sólido y multilateralmente legitimado interactuó mejor con el escenario de seguridad prevaleciente disminuyendo la influencia de este último en el trato de la materia e incrementando los niveles de precisión y de certidumbre en los convenios entre las partes.

#### I.- El predominio del enfoque de seguridad.-

##### 1.- La primera etapa: 1947-1969

Si bien, antes de la segunda guerra mundial la precaria comunidad internacional establecida por la Liga de las Naciones intentó establecer un régimen marítimo formal en 1930, ésta fracasó en su intento. La diversidad de intereses nacionales antagónicos en un escenario crecientemente contencioso y fuertemente desestabilizado por la crisis económica de 1929, la emergencia de potencias totalitarias de carácter expansionista y la predisposición al conflicto abierto en gran escala hizo imposible un consenso básico sobre este régimen. Ese escenario, sólo brindó la oportunidad para resaltar la falta de consenso universal sobre el orden del sistema internacional derivada de diferentes visiones sobre el mismo y estimuló la proyección conflictiva de poder marítimo por los diferentes interesados.

Aunque, en ese contexto, los países americanos habían desarrollado un esfuerzo de cooperación a través de la secuencia de conferencias interamericanas que constituyeron el fundamento del sistema hemisférico de la postguerra, su alerta por la problemática marítima no fue lo suficientemente intensa como para motivar una definición de intereses nacionales sobre la materia.

La extraordinaria disposición colectiva para establecer, de manera regulada, una comunidad internacional que inhibiera el conflicto y regimentara, en lo posible, el sistema internacional surgido después de la Segunda Guerra fue más propicia para establecer un nuevo orden y disponer de parámetros para admitir a nuevos Estados. Pero ello no ocurrió con los espacios vacíos (o "libres"), entre ellos el marítimo, que no estuvieran organizados bajo dependencias directas o zonas de influencia. Si bien aquella disposición ordenadora se expresó económicamente en la conferencia de Bretton Woods y políticamente en la de San Francisco como resultado de los entendimientos entre las potencias que resultaron victoriosas al final de la conflagración, la ONU dejó el control de los mencionados espacios a lo que dispusiera la capacidad de poder de los Estados.

En tanto que el interés nacional de éstos se redefinió en consonancia con la fundamental alteración del sistema internacional, el control de esos espacios, a falta de regulación, sólo podía ser unilateral antes que consensual.

En ese contexto, la dimensión estratégica del unilateralismo para potencias marítimas, como Estados Unidos, que debían confrontar una nueva rivalidad a escala global incrementó la alerta de esas potencias sobre la necesidad de controlar escenarios vitales del espacio oceánico. Los presupuestos geopolíticos de Mahan sobre control de los estrechos fueron complementados entonces por una nueva condición estratégica del espacio marítimo que la postguerra había puesto de manifiesto. Ello, la situación de predominio oceánico norteamericano, el creciente alcance de las marinas de guerra y de las flotas pesqueras y la necesidad de resguardar los recursos del área incrementó el requerimiento de ir más allá del concepto de zona de influencia. La necesidad de establecer lo que podría definirse como zonas de posesión se hizo entonces patente.

En 1945 Estados Unidos concretó ese interés estableciendo el ámbito de la plataforma continental y de zonas de pesca que, según su albedrío, consideraba intangibles.

En ese escenario de seguridad, que interactuaba con el nuevo alcance de intereses económicos marítimos fundados en la protección y mejor aprovechamiento de los recursos naturales (definidos con argumentos geológicos y pecuarios) para beneficio de los habitantes de los Estados ribereños, se produjo la secuencia de pronunciamientos unilaterales de diferentes Estados americanos sobre el alcance de su soberanía y jurisdicción marítimas.

Así ocurrió con México, Argentina, Panamá y Chile antes de que el Perú procediera a promulgar el DS 781 de 1 de agosto de 1947 (por lo demás, ese Decreto hace mención explícita a dichos antecedentes). Esa reivindicación ocurriría, casi de inmediato, con casi todos los países centroamericanos y, antes de 1952, con algunos suramericanos como Brasil y Venezuela.

En el caso de Perú y Chile, un elemento de seguridad sistémica adicional contextualizó su disposición a extender la soberanía y jurisdicción marítimas en resguardo de los recursos naturales vitales para el adecuado desarrollo poblacional: la Guerra Fría. Al respeto debe recordarse que el origen cronológico del reclamo soberano peruano y chileno coincidió grosso modo con la emergencia de la Doctrina Truman (la doctrina de contención). En efecto, ésta se formalizó en marzo de 1947, pocos meses antes de que Perú y Chile expidieran las normas que fundamentan la tesis de las 200 millas.

Si ese hecho contribuye a ilustrar el contexto de seguridad global vigente en el momento de expedición de las declaraciones unilaterales referidas, a esa ilustración debe agregarse la realidad de que el Perú y el Ecuador habían librado un conflicto armado cinco años antes de la dación de dichas normas. Éste concluyó con el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Como se sabe, Chile fue uno de los garantes de ese tratado que, en el ámbito de una garantía de seguridad, hacía aún más complejo el contexto inmediato de seguridad en que se expidió el DS 781. Éste, por lo demás, predominaba en el sistema internacional sobre un escenario jurídico aún escasamente desarrollado.

Siendo el propósito de esa norma la protección de los recursos, su instrumento la extensión de la soberanía y jurisdicción hacia la alta mar hasta las 200 millas y su herramienta de legitimidad la necesidad antes que el derecho positivo, esa disposición unilateral mal podía fundamentarse en un escenario jurídico suficientemente adecuado. Y, por lo tanto, no tendía a establecer como prioritario un asunto de límites laterales que requerían de pacto específico y especializado en un marco jurídico fuertemente impreciso.

Por lo demás, así lo reconoce el propio DS 781 al subrayar el derecho a establecer una zona de control y de protección de recursos antes que un límite. En efecto, conciente de la precariedad del desarrollo jurídico en la materia, de la innovación unilateral que se producía y, por tanto, de la incertidumbre regimental que gobernaba ese hecho expansivo, el Estado se reservó, en el Decreto Supremo, el derecho a variar la demarcación de esa zona de acuerdo a "circunstancias sobrevivientes" (nuevos descubrimientos y estudios –incluyendo nuevas realidades jurídicas– que podían dar lugar a nuevos intereses).

Ello explica por qué el DS se refirió al paralelo geográfico más como un criterio útil para determinar una referencia coadyuvante a la extensión y cobertura de las 200 millas que para establecer una base limítrofe.

En resumen, el acto unilateral de extensión de la soberanía y jurisdicción del dominio marítimo hasta las 200 millas estuvo rodeado de una serie de variables de seguridad, de intereses nacionales económicos relativos complementarios pero no idénticos entre sí y de fuerte imprecisión jurídica. Ello impidió brindar certidumbre jurídica a esa innovación. Antes que la excepción, dicha incertidumbre fue la norma que calificó el nacimiento y organización jurídica del interés nacional emergente. Y lo seguiría siendo hasta que la consolidación del nuevo derecho del mar brindara certeza a los requerimientos de extensión costa afuera del dominio marítimo y de delimitación lateral del mismo. Mientras esos criterios no se definieran con claridad, la imprecisión en el trato de la materia se irradiaría a casi todos los actos que la gobernaron hasta 1982.

Por lo demás, la imprecisión jurídica no fue exclusiva de la época. Con anterioridad a ella estuvo presente en una deficiente denominación del sitio de instalación de un hito fronterizo empleando una toponimia que debió haber sido sólo usada sólo para definir el inicio de la frontera con Chile según lo establecía el Tratado de 1929 y las instrucciones de la Comisión Mixta de 1930 (el punto en donde el arco, trazado desde el puente del río Lluta mediante un radio de 10 kms. intersecta la orilla del mar).

Hacia 1952 la incertidumbre en el tratamiento de la materia de la extensión del dominio marítimo no desapareció pero sí disminuyó. Pero ello ocurrió más por el incremento de la cooperación política entre los Estados del Pacífico suramericano, que definieron organizadamente intereses complementarios sobre las 200 millas, que por una adecuada evolución del derecho internacional en la materia o del contexto de seguridad en que éste se desempeñaba.

De otro lado, mientras el inicio de una discusión multilateral de un régimen internacional sobre derecho marítimo se demoraría hasta 1958, el contexto de confrontación global había empeorado considerablemente. Si la guerra de Corea fue una muestra de la intensidad de la Guerra Fría, la progresiva involucración del sistema interamericano en ésta fue cada vez más manifiesta. En consecuencia, los temas de seguridad siguieron dominando la agenda hemisférica (el Corolario Anticomunista de 1954 de la OEA fue una muestra de ello) restando intensidad y atención a otros desarrollos jurídicos de interés más concreto para los países suramericanos. El costo de ese escenario se expresó en la ausencia de desarrollo de un derecho internacional marítimo que el sistema interamericano podía haber considerado con mayor preocupación a la luz de los planteamientos expansivos de la mayoría de sus Estados miembros.

Como consecuencia, el interés de países como Perú, Chile y Ecuador se desarrolló a través del incremento ad hoc de la cooperación política. Ésta mostró un resultado concreto en la Declaración de Santiago de 1952 consolidando el interés de los tres países en la afirmación del dominio marítimo hasta las 200 millas para proteger y explotar mejor los recursos naturales en beneficio del desarrollo de las respectivas poblaciones. Como no podía ser de otra manera, esa Declaración produjo un fuerte avance en la coordinación ad hoc de política exterior de los Estados involucrados pero uno más limitado en materia de derecho internacional aunque generara innovación jurídica (que, por lo demás, no fue revolucionaria en tanto la mayoría de los países americanos participaban ya de sus criterios esenciales).

En efecto, los signatarios de la Declaración de Santiago se comprometieron a incorporar una serie de principios básicos a la proyección de su "política internacional marítima" antes que al derecho internacional público a través de normas jurídicamente detalladas y precisas. El desarrollo jurídico consecuente se produjo más bien como desarrollo de la declaración política. Una de esas evoluciones fue la institucionalización de la cooperación que derivó en la creación de la CPPS.

La dimensión aún primaria de la declaración política, que sin embargo es considerada como un hito fundamental en el desarrollo del derecho marítimo por los signatarios de la misma, se mostró por el abordaje marginal de ciertas cuestiones. Una de ellas fue la de los límites laterales cuya escasa atención se muestra en la generalidad con que se trató la materia y en la omisión de identificación de los Estados comprometidos por el criterio del paralelo en el numeral IV de la misma (referido al caso de la existencia de islas e implícitamente, por tanto, sólo a la frontera peruano-ecuatoriana). Quizás para evitar el fraccionamiento de la Declaración tripartita en detalles bilaterales y evidenciando el escaso avance jurídico de la materia, los delegados de Perú y Ecuador prefirieron esa omisión nominal cuya referencia los comprometía sólo a ellos y no a Chile.

Aunque la Declaración tuviera la característica de un tratado, es evidente que, en materia de límites laterales, sus contenidos elementales y la ausencia de referencia directa o indirecta al vecino del sur, aquélla no puede considerarse un tratado de límites con Chile. Sin embargo, ese Estado hace uso de la generalidad del convenio y de una referencia bilateral no explícita a Perú y Ecuador como fundamento de su posición delimitatoria.

Ciertamente esa posición no es sustentable. Pero así como es argumentada por Chile a partir de la incertidumbre jurídica que en el momento imperaba sobre la materia, es prueba también de ese vacío normativo.

A mejorar esa situación ciertamente no contribuyó el paso de cinco años entre el DS de 1947 y la Declaración de 1952 sin que las partes desarrollaran un cuerpo jurídico bilateral o regional esclarecedor al respecto. Ello ocurrió porque quizás la preocupación de los Estados concernidos fue más bien la de evitar la explotación irracional de los recursos de sus respectivos dominios por terceros en un contexto de seguridad global inestable y de incremento de la capacidad de penetración de flotas pesqueras de las grandes potencias marítimas de la época.

En ese ambiente de escasa consolidación jurídica y mayor alerta política y de seguridad, la imprecisión sobre el significado y alcance de los acuerdos devino en imprecisión mayor en el uso de sus términos. Éste es el caso del Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 suscrito por los tres signatarios de la Declaración de Santiago de 1952.

Como se deduce del mandato cooperativo de la Declaración de 1952 en materia de explotación de recursos a través de acuerdos ad hoc, el Convenio de 1954 entre los mismos tres países sólo puede entenderse como desarrollo de aquel instrumento. Al cumplir con el propósito cooperativo específico, los signatarios confirmaron la naturaleza de la Declaración de 1952 como la de un gran acuerdo marco de expansión del dominio marítimo y de explotación racional de sus riquezas legitimado progresiva y conjuntamente antes que la de uno específico sobre límites.

Mientras ese entendimiento se consolidaba, la complejidad del ambiente de seguridad no había variado en relación a 1952 (p.e. la guerra de Corea había concluido con un armisticio, no con un acuerdo de paz). En ese marco, los signatarios del acuerdo de 1954 intensificaron su disposición a prevenir de conflictos (esta vez bilaterales) antes que su disposición desarrollar explícitamente el derecho marítimo sobre las implicancias de las normas de 1947.

En efecto, el propósito del convenio trilateral de 1954 fue esencialmente de seguridad en dos niveles: el interestatal y el socio-económico. El primero de ello procuraba evitar fricciones entre los Estados signatarios derivadas de las faenas pesqueras de embarcaciones de escaso porte comandadas por gentes con poco conocimiento de náutica. El segundo buscó evitar resentimientos entre los propios pescadores o entre éstos y las respectivas autoridades. Por lo demás, ese objetivo denotaba una no declarada noción de interdependencia que relativizó la intención de abordar seriamente la cuestión de límites interestatales y maximizó la preocupación por la seguridad de los pescadores y el impacto que podía tener su conducta en los Estados vecinos.

En consecuencia, este acuerdo sólo podía ser sectorial y funcional y no uno que buscaba establecer un límite marítimo. Su objetivo fue el de establecer una zona especial de actividades para una segura actividad pesquera binacional. Como corolario de ello, la referencia a un "límite marítimo" establecido por el paralelo sólo podía entenderse como ad hoc para esa zona de 20 millas de ancho establecida más allá de las 12 millas marinas medidas desde la costa (ninguna referencia limítrofe se especificó para el espacio que media entre la costa y las 12 millas). Esta conclusión es convergente con la ambigüedad con que un documento de Aclaración trató el "límite" al otorgar a las partes la libertad para calificar la trasgresión de esa línea. De esta manera, la alusión a un límite debía seguir interpretándose en los términos latos y temporales del DS de 1947. El "límite" aludido por el convenio de 1954 no es, en consecuencia, un desarrollo que perfecciona la naturaleza evolutiva del DS de 1947.

En resumen, es debido a la dominante preocupación por la seguridad antes que por el derecho en esa época que los acuerdos firmados con Chile y Ecuador no definieran adecuadamente instrumentos o normas consistentes de delimitación. La escasa atención prestada a esta última materia resultó en el uso inadecuado de la terminología correspondiente. Éste es el caso de la alusión al "límite marítimo" en el acuerdo de 1954 cuyo empleo es, por inexistencia de pacto expreso y previo, jurídicamente impertinente para abordar la cuestión limítrofe interestatal como distinta de la funcional (la pesca de bajo porte).

Ciertamente la redacción del acuerdo de 1954 fue errada y, en materia de límites, mostró ligereza de las partes cuyos efectos tendieron a ser acumulativos desde 1947 hasta 1969. Pero sobre todo, esa aproximación generó inconsistencia con el propósito de los acuerdos contrariando el sentido común de los mismos. Como se sabe, el derecho internacional público es sensible a actos o hechos que distorsionan el objetivo de los acuerdos que suscriben los Estados. Éste es el caso de la alusión inmatizada a un límite marítimo en el acuerdo de 1954 que distorsiona el objetivo de generación seguridad para las faenas de embarcaciones pesqueras de bajo porte y nada más que eso. El derecho internacional coadyuva hoy a esclarecer ese propósito

Es más, las distorsiones generadas, en muy buena medida, por el sistemáticamente prevaleciente enfoque de seguridad en relación del término "límite marítimo" llegaron al punto de comprometer la dimensión perceptiva de los acuerdos peruano-chilenos de 1968 y 1969 sobre faros de enfilamiento que, por lo demás, sólo se expresaron en actas.

En efecto, así como el acuerdo de 1954 sólo puede entenderse en el marco del acuerdo de 1952 y éste en el uso incierto y sujeto a cambio del criterio del paralelo para medir las 200 millas establecido en el DS de 1947, las actas de 1968 y 1969 sólo pueden entenderse en el marco del acuerdo pesquero de 1954 y de su escaso rigor en el empleo del término "límite marítimo".

Veamos en esa secuencia la influencia del contexto de seguridad. Si bien en 1968, el contexto global de seguridad se había distendido la innovación que produjo el nuevo escenario favoreció también una nueva generación de acuerdos y de regímenes internacionales entre las potencias mayores.

Esa vocación regimental imprimió en Estados menores una similar disposición ordenadora favoreciendo la innovación jurídica. En el caso del Perú y de otros países latinoamericanos, sin embargo, el enfoque de seguridad no evolucionó con la destreza jurídica necesaria en tanto gobiernos militares con predominantes enfoques geopolíticos hacían una nueva aparición en la región.

En el caso del gobierno militar de 1968 (como ocurriría con el gobierno militar chileno a partir de 1973), el peso del factor geopolítico y de seguridad predominó sobre el desarrollo jurídico de la relación bilateral. Dado el carácter nacionalista de ese gobierno, la preocupación por los términos de seguridad con que se trató la relación con Chile fue, probablemente, y a pesar del contexto sistémico de distensión, mayor que en otros momentos de la historia reciente. Y en consecuencia incrementó la distorsión perceptiva que el enfoque de seguridad, de manera acumulativa, venía incorporando al abordaje de la problemática marítima con ese vecino. Ello ocurrió a pesar de que la decisión sobre la instalación de faros se había tomado pocos meses antes del golpe militar de 1968.

Así, el ánimo de preservar la seguridad nacional en la relación con el vecino antes que de establecer límites marítimos jurídicamente viables, probablemente incidió sobre la disposición a establecer faros de enfilamiento en las cercanías de la frontera terrestre con Chile de manera que su señal pudiera ser vista desde el mar a una distancia más útil para los pescadores que para otro tipo de embarcaciones (aunque probablemente involucrara también a naves de guerra). Ese objetivo en el marco de una crecientemente inadecuado empleo del término "límite marítimo" determinó que se planteara en las actas una "materialización de límite marítimo" y que su defectuoso uso llevara a instalar los faros en la vecindad del hito 1 sin hacer referencia adecuada al punto donde el límite terrestre con Chile intersecta la orilla del mar tal como lo estableció el Tratado de 1929 y la Comisión Mixta de 1930.

Por lo demás, como es evidente, la misma disposición de generar seguridad en el escenario no podía, sin grave e irracional contradicción, producir, voluntaria y conscientemente, mayor inseguridad al no apegarse las partes a los términos del tratado que rige la materia (el 1929). Y sin embargo, esa confusión se produjo en el intento de implementación del acuerdo de 1954. He allí la distorsión perceptiva llevada al absurdo (y el absurdo no es fuente de derecho, menos cuando implícitamente pretende variar, a través de un instrumento menor un tratado intangible de límites terrestres —el de 1929- reconocido por todos).

De otro lado, el contexto jurídico de la época no había generado aún mayor certidumbre sobre las normas básicas relativas a la extensión del mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental (la zona económica exclusiva no se había abordado aún multilateralmente). En efecto las conferencias de la ONU sobre derecho del mar de 1958 y de 1960 no lograron consenso suficiente sobre la extensión del mar territorial mientras que Perú, Chile y Ecuador priorizaron su atención sobre la extensión de ese espacio y el de la zona contigua.

Y aunque sobre aspectos de delimitación sí se establecieron los principios básicos, el Perú sólo adhirió en esas conferencias a los que regirían la plataforma continental (Agüero, M.) aunque no los ratificó.

Así, mientras la atención de la comunidad internacional sobre los escenarios marítimos se incrementó manifiestamente, la ausencia de compromiso colectivo sobre la globalidad de la materia siguió generando inseguridad jurídica sobre la misma.

Por lo tanto, en ausencia de parámetros normativos ciertos, el abordaje bilateral de la problemática específica siguió librado a lo que, arbitrariamente, establecieran los acuerdos entre las partes. En el caso peruano-chileno, estas prácticas siguieron siendo conceptualmente inconsistentes y, en términos de límites marítimos, continuaron siendo inexistentes de acuerdo a los estándares jurídicos que se reclaman para este tipo de acuerdos. Por lo demás, el abordaje periódico de la materia limítrofe no dejó de ser referencial, secundario o aleatorio y, en el caso de las actas, ciertamente éstas no alcanzaron la naturaleza de un tratado (y menos uno que pudiera contradecir lo establecido en el Tratado de 1929).

A pesar de todo, sin embargo, el proceso de racionalización y ordenamiento jurídico global de la problemática de límites marítimos había empezado.

## II.- El predominio del enfoque jurídico.-

### 2.- La segunda etapa: 1970-1986

La anterior situación de incertidumbre e imprecisión en el uso de los términos que generó distorsiones perceptivas en la aproximación a la problemática del límite marítimo peruano-chileno cambió con el desarrollo y culminación de la III Conferencia del Derecho del Mar convocada por la Asamblea General de la ONU en 1970.

Dicha Conferencia, cuyas sesiones empezaron en 1973, definió el período de maduración jurídica de un proceso que, desde 1958, tenía aún bases conceptuales precarias y niveles consensuales aún menores. La vocación incluyente y universal de la III Conferencia incorporó los avances anteriores y promovió el consenso facilitado tanto por su extensión temporal (concluyó en 1982) como por su mecánica (se concibió para generar un régimen orgánico antes que acuerdos parciales y separados).

Por lo demás, a diferencia del escenario diplomático prevaleciente en la convocatoria de las dos primeras, el que envolvió los nuevos años de duración de la III Conferencia coincidió con el apogeo del multilateralismo en la ONU. Este escenario fue intensamente dinamizado por la participación influyente de los países en desarrollo y una mayor disposición al compromiso de los países desarrollados. Éste no fue el caso de las dos primeras conferencias cuando la incorporación a la comunidad internacional de los países en desarrollo que habían culminado con el proceso de descolonización estuvo acompañado de su inexperiencia natural y de un aún menor poder negociador.

De otro lado, el escenario de seguridad global favoreció el desarrollo general de la Conferencia más allá de las naturales fricciones que ésta produjo. En efecto, el proceso de distensión del sistema internacional favoreció la proclividad al acuerdo.

Ese clima derivó de la falta de éxito de los Estados Unidos en la guerra de Viet Nam, de la implicancia del rompimiento sino-soviético (cuyo resultado multilateral se evidenció en la incorporación de China al Consejo de Seguridad como miembro permanente) y de la apertura de Europa Occidental hacia Europa Oriental. Estas variables interactuaron con una mayor capacidad de presión de los países en desarrollo organizados en las agrupaciones No-AL y el G77. Aunque los factores de cohesión de este grupo se debilitaron a mediados de la década de los 70, ello ocurrió después de que la interacción de ese conjunto de fuerzas diera un impulso vital a la Conferencia. Mientras duró la distensión del sistema, el espacio para el acuerdo se mantuvo.

La muestra más evidente de la proclividad del sistema a favorecer el acuerdo fue, quizás, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa derivada de los acuerdos de Helsinki de 1975. Es evidente que la predisposición colectiva a la organización de regímenes políticos con fuerte influencia del derecho internacional nunca abandonó sus fundamentos de poder. Pero el escenario proclive a la negociación los asimiló en ese momento al tiempo que éste se extendió lo suficiente como para permitir la conclusión de la Conferencia en 1982 justo antes de que se reiniciara la hostilidad sistémica a principios de esa década.

Cuando el nuevo escenario de seguridad irrumpió, un régimen marítimo global sólido (la Convención del Mar) había sido organizado por casi la totalidad de la comunidad internacional. A él adhirieron de inmediato 129 Estados y con ello cambió radicalmente el enfoque incierto de límites marítimos que había sido fuertemente influido por consideraciones de seguridad. Ahora el enfoque jurídico se había consolidado.

En el caso del Perú, la alerta sobre la problemática limítrofe al amparo de una juridicidad plena y universal ocurrió durante el desarrollo de la Conferencia. Esa nueva predisposición jurídica, sin embargo, fue empañada por irracionales controversias internas que resultaron en la paradoja de que un Estado que había abanderado la configuración del nuevo derecho del mar no suscribiera la Convención correspondiente, que apenas firmara el acta de finalización de la misma y que luego, compartiera con Chile y Ecuador, un documento afirmando que la Convención satisfacía los intereses nacionales sobre las 200 millas. La falta de cohesión interna y la ausencia de enérgico y responsable liderazgo estatal produjo este resultado contrario a la política multilateral desarrollada hasta ese momento. Así, entre los tres países que suscribieron la Declaración de Santiago de 1952, sólo Chile adhirió a la Convención (aunque planteara reservas relativas a la solución de controversias).

Por lo demás, el amparo del escenario global de mayor certeza jurídica y menor incidencia determinante de la variable de seguridad no se tradujo plenamente en la inhibición de este último factor en la relación bilateral del

Perú con Chile. En efecto, el conflicto militar con el Ecuador de principios de 1981 restableció en la autoridad peruana la prioridad de la seguridad (y, específicamente, de la militar) en la agenda de la política exterior vecinal. Ello probablemente impidió que la preocupación peruana por la inexistencia de un límite marítimo y por la necesidad de abordar el problema según las normas del nuevo Derecho del Mar planteada multilateralmente en 1980 durante el desarrollo de la Conferencia patrocinada por la ONU no se plasmara en un planteamiento bilateral sino hasta 1986. En efecto, fue en ese año que el Perú planteó de manera concreta a Chile, mediante la entrega de una nota diplomática, esa preocupación. El inicio de la controversia peruano-chilena sobre delimitación marítima había empezado.

### 3.- La tercera etapa: 1987-2007

La tercera etapa de la relación peruano-chilena vinculada con la controversia marítima se concentra en los años que corren del 2000 hacia delante. Durante la última década del siglo XX la atención bilateral estuvo focalizada en la conclusión de los asuntos pendientes relativos a los derechos peruanos en Arica dispuestos por el Tratado de 1929 y su protocolo Complementario.

La importancia otorgada por Perú y Chile a la solución de esa problemática durante esa década inhibió la continuidad del proceso de perfeccionamiento y solución de la controversia jurídica que inició el Perú multilateralmente en 1980 y bilateralmente en 1986. Esa discontinuidad no implicó abandono del Perú de su posición en la materia sino el reconocimiento político de las partes de la inviabilidad de abordar satisfactoriamente los asuntos pendientes del Tratado de 1929 de manera conjunta con la controversia marítima. La complejidad de ese predicamento se demostró en el fracaso del primer intento de acuerdo de ejecución en 1993 y la conclusión del segundo recién en 1999.

Mientras tanto, el escenario de seguridad se complicó intensamente como consecuencia del conflicto peruano-ecuatoriano de 1995 (cuya conclusión formal a través de los tratados correspondientes ocurrió recién en 1998) y de la etapa de incertidumbre sistémica que siguió a la conclusión, entre 1989 y 1991, de la Guerra Fría y del sistema bipolar.

Durante el conflicto con el Ecuador el Perú reconoció oficialmente el buen comportamiento de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Entre ellos, el de Chile. Sin embargo, en el caso chileno esa conducta no fue irrefutable como se comprobó luego de que se descubriera una venta de armas por ese Estado al Ecuador durante el conflicto. El gobierno de Chile ofreció explicaciones sobre la oportunidad del contrato de venta y el Perú las aceptó.

Esa conducta agresiva, sin embargo, no se restringió a ese incidente. En el año 2000 las Fuerzas Armadas de Chile instalaron una caseta de observación en territorio peruano alegando que la línea de frontera corría a partir del hito 1 y no a partir del punto Concordia establecido por el Tratado de 1929 y la Comisión Mixta de 1930. Luego de las gestiones del caso, el gobierno chileno dispuso el retiro de la caseta pero insistió en discutir el límite terrestre. El Perú reiteró la vigencia de lo dispuesto por el Tratado de 1929 y la Comisión Mixta de 1930 sin dar lugar a discusión alguna en la materia.

Previamente, sin embargo, Chile había señalado, por primera vez y de manera unilateral, el paralelo que parte del hito 1 como la frontera terrestre con el Perú en una carta de navegación. El hecho, ocurrido en 1998, fue denunciado por el Perú. Como consecuencia de ello, el clima de seguridad entre las partes se deterioró. Ello volvió a ocurrir cuando la Fuerza Armada chilena dio muerte a un ciudadano peruano en territorio peruano fronterizo y, luego, cuando el Perú debió reclamar ante el gobierno chileno por el intento del Congreso de ese país de establecer el límite a partir de ese hito 1 en un proyecto de ley de división de la I Región chilena (la ley Arica-Parinacota) en el 2005.

Aunque el Tribunal Constitucional chileno corrigió esa irregularidad, el hecho demostró la persistencia chilena en expandir unilateralmente su territorio y, a partir de esa situación, crear una nueva referencia territorial para la delimitación marítima.

El Perú nunca aceptó confundir el escenario marítimo con la pretensión chilena de crear un nuevo escenario de fricción en el ámbito continental. Sin embargo, es evidente que a la luz de estos hechos la influencia de los argumentos de seguridad en relación a los jurídicos retornó al ámbito de la controversia.

Esa influencia perniciosa, sin embargo, fue primero contenida y luego redefinida diplomáticamente. En efecto, Perú y Chile establecieron mecanismos de generación de confianza a través de reuniones periódicas entre sus ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (el "2+2" o Comité de Seguridad y Defensa) y también mediante reuniones de altas autoridades de las mismas reparticiones. Las fuerzas armadas de los dos países

desarrollaron vinculaciones y actividades interinstitucionales que contribuyeron, efectivamente, a una buena relación entre ellas. Entre los escenarios de mayor cooperación se incluye el de la participación en la misión de mantenimiento de la paz en Haití bajo mandato de la ONU y entre las medidas de confianza destacan, la organización –inconclusa- de un sistema de medición homologada de los gastos militares y las tareas de desminado chileno en su lado de la frontera con el Perú.

En el ámbito de estas tendencias contrarias –la insistencia chilena en vulnerar el Tratado de 1929 y la generación de confianza entre las fuerzas armadas- pero también en el ámbito de una creciente interdependencia entre las partes (que incluye una “agenda positiva” desarrollada por ambas cancillerías en los últimos años), el Perú planteó a Chile negociaciones para establecer el límite marítimo. Chile respondió expresando que, en su perspectiva, el asunto de límites marítimos era inexistente.

Sin embargo, en el 2004, los cancilleres de ambos países establecieron, de manera conjunta que tenían diferentes perspectivas sobre la problemática, que ésta era de carácter jurídico y bilateral y que no debía entorpecer la referida “agenda positiva”. Tomando nota de ello, el Perú consideró perfeccionada la controversia sobre límites marinos con Chile.

Luego de promulgar, en el 2005, su ley de bases para dimensionar el dominio marítimo y de elaborar el mapa que grafica dicho dominio de manera que las 200 millas marinas fueran efectivas desde cualquier punto de la costa, el Perú se apresta hoy a buscar una solución en el fuero jurisdiccional correspondiente. Ello ocurre luego de haber agotado todas las alternativas de solución pacífica de controversias establecidas en diversos tratados internacionales pero especialmente el Pacto de Bogotá.

De los planteamientos de ambas partes se deduce que éstas no desean exasperar la influencia del factor seguridad (especialmente la identificada con su dimensión militar) en el trato de la controversia. Ello no ha de ser fácil de lograr plenamente pero ciertamente es posible ahora que la racionalidad jurídica debe prevalecer. Especialmente si las partes, teniendo en cuenta que la competencia inercial hace sitio a la cooperación y a la interdependencia, tratan hoy de eliminar obstáculos al futuro de la relación bilateral.

Aunque la controversia tenga una evidente componente estratégico, como es el caso de toda contienda similar, el hecho es que Perú y Chile saben que su definición, sus contenidos y su solución deberán darse en el marco del derecho. En tanto éste tiene un marco perfectamente establecido y normas específicas sobre delimitación en cada uno de las zonas que cubre, las partes saben con exactitud a qué atenerse. Ese conocimiento está despojado hoy de incertidumbre conceptual o de ambigüedad terminológica que confundió antes la materia. Y ésta establece que el Perú no ha suscrito un tratado de límites marítimos con Chile y que éste es, en consecuencia, un asunto pendiente que la Corte Internacional de Justicia deberá contribuir a resolver.

Ello no obstante, Chile no ha cancelado posiciones estratégicas ilustradas por criterios de seguridad como es el caso del denominado “mar presencial” que supera el límite de 200 millas y afecta el mar peruano. Para contrarrestar mejor esas disposiciones y asegurarnos de que el criterio jurídico prevalecerá no sólo en la resolución de la Corte sino en la adecuada definición nacional del problema, en su reconocimiento universal y en su implicancia soberana, el Perú debe adherirse a la brevedad a la Convención del Mar que rige la materia.

NOTA: Este artículo será próximamente publicado en una revista peruana