

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: LA
DECISIÓN DEL PERÚ DE ACUDIR A LA CORTE INTERNACIONAL DE
JUSTICIA PARA RESOLVER SU DIFERENDO MARÍTIMO CON CHILE.

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Chamochumbi Muñante, Luciana Andrea

ASESOR

Terradas, Nicolás

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Terradas, Nicolás, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de *investigación EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: LA DECISIÓN DEL PERÚ DE ACUDIR A LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA PARA RESOLVER SU DIFERENDO MARÍTIMO CON CHILE* del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Chamochumbi Muñante, Luciana Andrea dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 14/03/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 02 de abril del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Terradas, Nicolás</u>	
CE: 005577314	Firma 
ORCID: 0000-0002-8378-8352	

A mis padres, mi piedra de base en el camino de la vida

<<The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer – often indeed, to the decider himself ... There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process – mysterious even to those who may be most intimately involved>>

John F Kennedy¹

<<La frase “la tierra domina el mar” expresa un viejo principio, fundamental en el Derecho del mar, que tiene dos vertientes. Ante todo, expresa la idea, hoy en día, y al menos desde el siglo XVIII, no disputada, de que la autoridad, los poderes o la jurisdicción, que corresponden a un Estado sobre el mar ante sus costas no derivan de su poderío militar, económico o, en una palabra, político, sino de la realidad geográfica de la costa y el mar ante ella. La segunda vertiente del principio “la tierra domina el mar” se refiere a la delimitación entre Estados de sus espacios marinos. Puesto que el principio se aplica a todos, ese dominio se extenderá hasta el punto, o, mejor dicho, la línea, en la que encuentra otra proyección procedente de la costa de otro Estado. Este es el fundamento esencial de otro principio bien conocido en el Derecho del mar, el principio de equidistancia, fervorosamente defendido por un buen número de Estados>>

José Manuel Lacleta Muñoz²

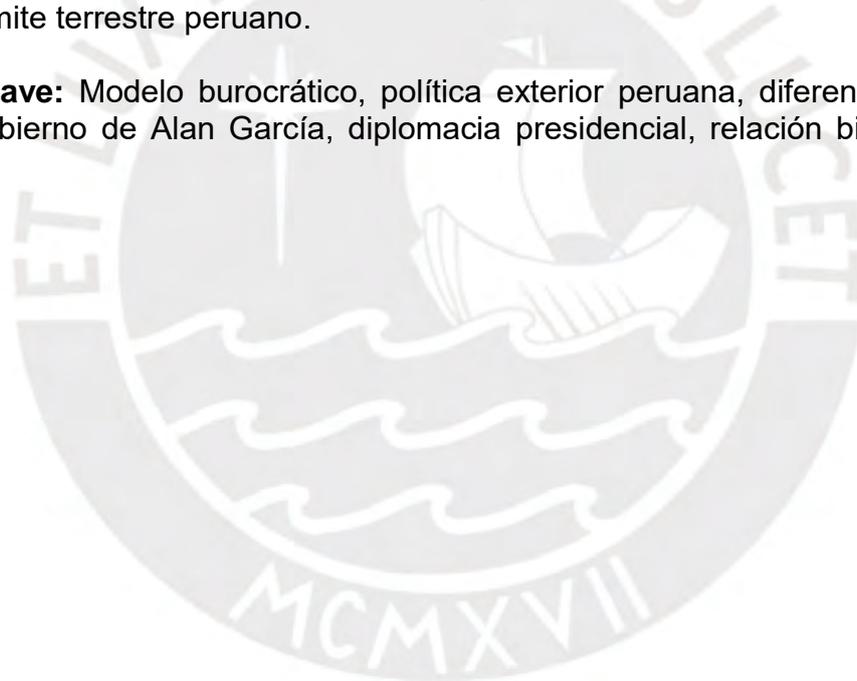
¹Gibson, David R., 'Conclusion', Talk at the Brink: Deliberation and Decision during the Cuban Missile Crisis (Princeton, NJ, 2012; online edn, Princeton Scholarship Online, 19 Oct. 2017)

²Muñoz, L., & Manuel, J. (2004). *Las fronteras de España en el mar*. <https://core.ac.uk/display/42965375>

Resumen

En el año 2006, durante el segundo gobierno del presidente peruano Alan García, la relación bilateral con Chile atravesaba un buen momento en el ámbito político y económico. En este contexto, recayó en el gobierno de Alan García el desafío de presentar la demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) para resolver el diferendo marítimo con Chile, que había sido cedida por el gobierno anterior. Mediante el clásico modelo burocrático propuesto por Graham Allison, este trabajo se propone explicar el proceso decisorio que llevó a que el Perú finalmente presentara en enero de 2008 la demanda marítima ante la CIJ. El argumento central del trabajo es que hubo tres factores claves para entender esta decisión: en primer lugar, el liderazgo personalista del presidente Alan García respecto al manejo de la relación bilateral con Chile que entró en conflicto con la visión del canciller respecto a la presentación de la demanda; en segundo lugar, el fracaso de la opción propuesta por el gobierno peruano de definir los límites marítimos por medio de la opción negociada entre los cancilleres de Perú y Chile; y finalmente, el impacto doméstico causado por la creación de una región Arica Parinacota, en una zona que violaba el límite terrestre peruano.

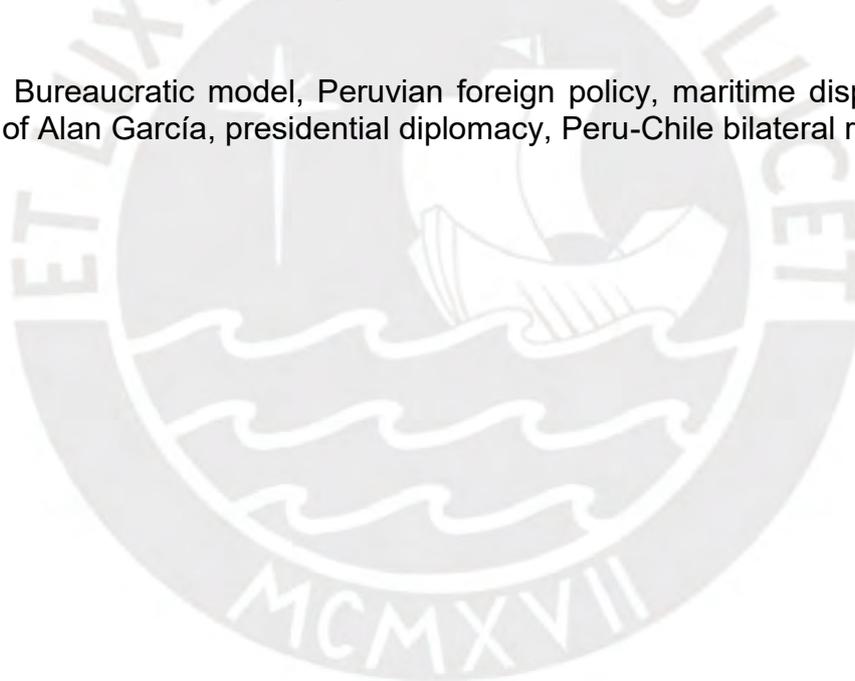
Palabras clave: Modelo burocrático, política exterior peruana, diferendo marítimo, segundo gobierno de Alan García, diplomacia presidencial, relación bilateral Perú-Chile



Abstract

In 2006, during the second administration of Peruvian President Alan García, the bilateral relationship with Chile was going through a good moment in the political and economic spheres. In this context, Alan García's government took on the challenge of presenting the claim before the International Court of Justice in The Hague (ICJ) to settle the maritime dispute with Chile, which had been ceded by the previous government. Using the classic bureaucratic model proposed by Graham Allison, this paper aims to explain the decision-making process that led Peru to finally present the maritime claim before the ICJ in January 2008. The central argument of the paper is that there were three key factors in understanding this decision: first, the personalistic leadership of President Alan García regarding the management of the bilateral relationship with Chile that conflicted with the foreign minister's vision regarding the filing of the claim; second, the failure of the option proposed by the Peruvian government to define the maritime boundaries through the negotiated option between the foreign ministers of Peru and Chile; and finally, the domestic impact caused by the creation of an Arica Parinacota region, in an area that violated the Peruvian land boundary.

Key words: Bureaucratic model, Peruvian foreign policy, maritime dispute, second government of Alan García, presidential diplomacy, Peru-Chile bilateral relation.

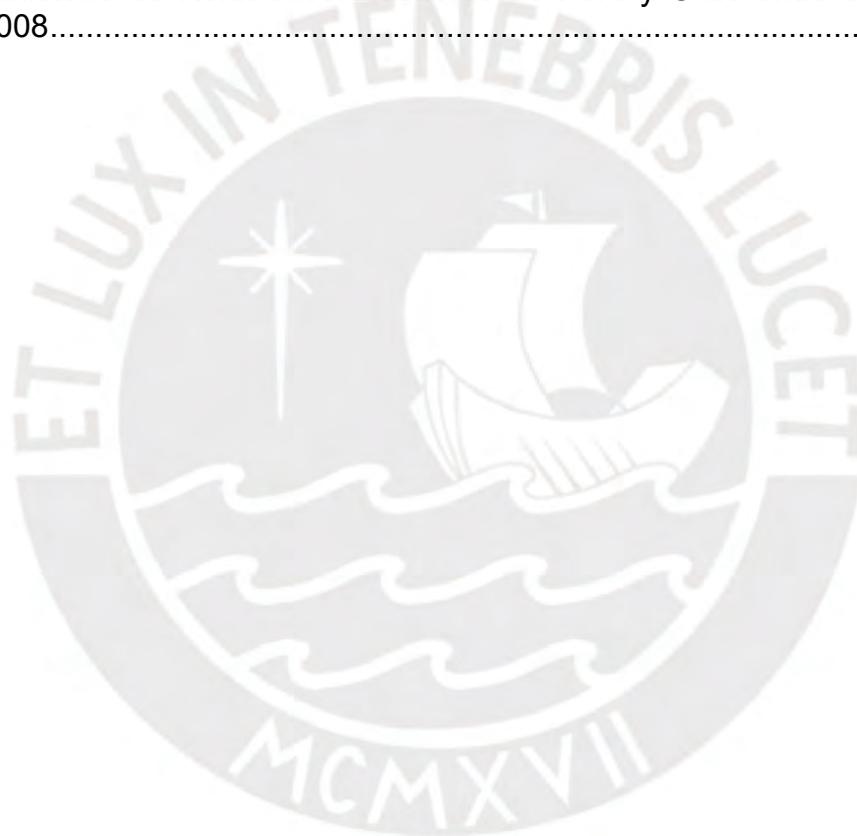


Índice de Tesis

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	11
EL DESARROLLO DEL PROCESO DEL DIFERENDO MARÍTIMO EN EL PERÚ	11
1.1. Las acciones pioneras en el camino hacia la presentación de la demanda marítima: Un tema pendiente de resolución y la invitación a iniciar negociaciones	13
1.2. La formalización de la demanda marítima: el trabajo jurídico en torno a una divergencia de naturaleza jurídica y un nuevo pedido de abrir negociaciones para delimitar la frontera marítima con Chile	20
1.3. El contexto político del proceso de decisión de presentar la demanda marítima ante la corte internacional de justicia (2006-2008)	28
CAPÍTULO SEGUNDO	37
EL MODELO BUROCRÁTICO DE GRAHAM ALLISON Y LOS ACTORES EN EL PROCESO DE DECISIÓN DE DEMANDAR A CHILE ANTE CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ)	37
2.1. El marco teórico para el análisis del proceso de toma de decisiones de política exterior	40
2.2. Los actores ejecutivos en la toma de decisiones en política exterior: El presidente y el Canciller	48
2.3. Otros actores relevantes en la política exterior peruana: las fuerzas armadas, el sector empresarial y la opinión pública	58
CAPÍTULO TERCERO	67
LOS FACTORES CLAVE DE LA DECISIÓN DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA MARÍTIMA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ):	67
3.1. El liderazgo y el personalismo del presidente Alan García: ejercicio de la diplomacia presidencial	70
3.2. José Antonio García Belaunde y Alejandro Foxley: el fracaso de una negociación diplomática	76
3.3. El factor interno: la corriente nacionalista	84
CONCLUSIONES	94
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

Índice de tablas

Tabla 1.	Variables independientes que explican la toma de la decisión del Perú de acudir ante la Corte Internacional de La Haya (CIJ) durante el gobierno de Alan García 2006-2008.....	6
Tabla 2.	En base al modelo de toma de decisiones de Graham Allison aplicado al caso de la decisión del Perú de demandar a Chile ante la CIJ.....	47
Tabla 3.	Lista de presidentes y Cancilleres del Perú y Chile durante el periodo del proceso de elaboración y presentación de la demanda marítima de Perú y Chile	49
Tabla 4.	Comparación de Discursos Presidenciales de Alan García: primer y segundo año.....	53
Tabla 5.	Intercambio comercial entre Perú y Chile	63
Tabla 6.	Comunicados de prensa y Declaraciones Conjuntas oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú y Chile entre el 2006-2008.....	81



Índice de figuras

Figura 1. Momento de cambio de la política exterior durante el gobierno de Alan García respecto a la demanda marítima del Perú	7
Figura 2. Línea de tiempo de eventos políticos y económicos durante el periodo de toma de decisiones.....	36
Figura 3. Características de la relación comercial Perú-Chile	63
Figura 4. Desarrollo de las exportaciones.....	64
Figura 5. Desarrollo de las importaciones.....	64
Figura 6. Perú: País menos amigo del Perú ¿Qué país cree usted que es el menos amigo de Perú?	66
Figura 7. Perú: ¿Cree Ud. que los tratados de libre comercio internacionales tienen un impacto muy positivo, positivo, negativo, muy negativo, no tiene impacto alguno sobre sus oportunidades de trabajo o no sabe lo suficiente para dar una opinión?.....	66
Figura 8. Mapa de la Región de Arica Parinacota, Chile	86
Figura 9. Las siete fases o estadios del proceso de decisión propuesto por Hermann (1990).....	91
Figura 10. Ejes de análisis de fuentes o agentes de cambio de la política exterior propuesto por Hermann (1990).....	92
Figura 11. Dinámica Interna de los Actores en el Proceso de Toma de Decisiones	93



INTRODUCCIÓN

Al comenzar el siglo XXI, el Perú tenía sus fronteras definidas con todos sus vecinos, salvo por un caso que quedaba por resolver: la definición de la frontera marítima con Chile. Este hecho conforma un caso de delimitación marítima de naturaleza histórica, por cuanto podemos rastrear sus antecedentes hasta el siglo XIX, como también por su relevancia actual para el Perú, debido a que está vinculado a temas de soberanía y territorio. Asimismo, el proceso que terminó con ambos países ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es un hecho histórico, también, por ser la primera vez que el Perú decide resolver un asunto de delimitación fronteriza a través de un ente jurídico internacional, un hito en la política exterior peruana sostenida durante tres gobiernos democráticos consecutivos. Sin embargo, la decisión soberana de un Estado de acudir ante una instancia internacional para resolver un diferendo marítimo, posee siempre un carácter político que excede la *litis jurídica*³ de un contencioso jurídico internacional. El análisis de un proceso decisorio junto con los actores ejecutivos involucrados nos muestra el papel de la acción pública desde una perspectiva política y comprender diversas características, la práctica y la formulación de la política exterior peruana. En esa línea, una manera de acercarse al estudio de la política exterior de un país consiste en conocer su proceso de toma de decisiones. Finalmente, este estudio adquiere importancia al abordar un área de investigación escasamente explorada en la literatura académica, puesto que hay una falta de análisis centrados en el proceso de toma de decisiones en la política exterior de Perú.

La literatura académica ha desarrollado diversas investigaciones respecto a la relación bilateral entre Perú y Chile, así como; sobre el caso de la delimitación marítima ante la Corte de La Haya. Así, han aparecido análisis descriptivos de tipo político y con un corte periodístico en torno al proceso contencioso que llevó a Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia, y que rastrean la relación bilateral desde sus raíces históricas (Elizondo, 2009; Durán, 2014). Por otro lado, existen estudios académicos que ahondan en el plano político-diplomático que contextualizan el proceso de la demanda marítima (Panfichi y Venero et al. 2017). Desde el ámbito

³ La palabra "litis" tiene su origen en el latín y denota una situación de conflicto o disputa. En el contexto legal, se refiere al enfrentamiento de intereses legales entre dos o más partes, el cual se presenta ante un tribunal para su evaluación y decisión

jurídico del derecho internacional (Novak, 2014), así como desde trabajos que combinan la perspectiva jurídica y el análisis político sobre los distintos escenarios posibles del fallo de la CIJ sobre la controversia marítima (Guibert y Palomino, 2013). Por otro lado, se ha estudiado el caso del diferendo marítimo entre Perú y Chile desde el ámbito del análisis de los discursos y la prensa mediática (Quiroga y Guerrero, 2016; González Riesle, 2017). Además, han surgido estudios sobre el efecto del fallo en la relación bilateral, que cuestiona un posible punto de inflexión después del contencioso ante la Corte internacional de La Haya (Arenas y Rivas, 2017). También hay estudios con un enfoque geopolítico en torno a la controversia por la delimitación marítima entre Perú y Chile (Cabrera Toledo, 2012). Además, a partir de un escenario post Haya han aparecido estudios que aportan propuestas sobre el futuro de la relación entre Perú y Chile (Gamboa Serazzi, 2010; Universidad de Chile, 2014; Paz Milet, 2017; Parodi, 2014). También existen aportes de investigación desde thinks tanks como la Konrad Adenauer Stiftung y el Instituto de Estudios Internacionales, tanto de Perú y Chile, en torno a los nuevos desafíos de la relación bilateral, así como, propuestas sobre ámbitos para profundizar en una agenda compartida en el presente. Finalmente, es importante mencionar el trabajo editorial en conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso de la República para publicar una colección de cuatro tomos que versan sobre las bases de la postura de Perú, los alegatos orales y escritos, así como la traducción de la decisión final adoptada por el ente jurisdiccional internacional. No obstante, todo este compendio investigativo, se ha explorado poco sobre los procesos de toma de decisiones en política exterior peruana.

Consideramos que la decisión de acudir a la CIJ para resolver la diferencia marítima con Chile propone un análisis de un escenario específico relacionado con el proceso de formulación de políticas exteriores en Perú. Sin embargo, la literatura, siguiendo este marco teórico de estudio, es mucho más escasa e incipiente. Además, es un caso que visto en retrospectiva logró construir un consenso político que, analizado desde una perspectiva histórica y descriptiva de los hechos, nos permite observar un proceso de gestión pública no exento de presiones interna y externas, sobre el cual el cuerpo diplomático y su gestión pública ejercieron un rol destacado, que debe ser investigado y analizado.

Se han realizado diversos estudios que utilizan los modelos de análisis de toma de decisiones, para explicar las características de la acción exterior de una nación. Entre ellos, podemos mencionar el estudio titulado "Proceso de toma de decisiones y

política exterior argentina hacia Gran Bretaña”, que busca “analizar los factores que intervienen en la formulación de la política exterior de la Argentina hacia Gran Bretaña y a su vez mostrar los posibles canales de entrada al sistema de decisiones” (Soukiassian, 1994, pág. 2). Por otro lado, el estudio “El proceso de toma de decisiones en la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006” busca “comprender el proceso de toma de decisiones en Chile durante la presidencia de Ricardo Lagos y para alcanzar este objetivo se considerará como más idóneo al modelo análisis burocrático de Graham Allison” (Aguilar, 2016, pág. 74).

En el Perú, el caso de la decisión de acudir a una instancia jurisdiccional para resolver un diferendo limítrofe que estaba pendiente con Chile es una fuente de estudio desde la perspectiva de la administración pública, que puede ofrecer muchas lecciones sobre esta y la capacidad institucional de las entidades del Estado involucradas (Del Castillo, 2017). Asimismo, existen otros trabajos de investigación que han utilizado el enfoque del modelo burocrático. Uno de ellos es la investigación sobre la política exterior peruana en el caso del funcionamiento de las instituciones para la lucha antidrogas (Castro Vargas 2018) y en el proceso de toma de decisiones en política exterior con respecto al tema Venezuela en la OEA (Dextre Izquierdo 2019). Es oportuno mencionar también la aportación del trabajo de McClintock y Vallas (2005), que analiza las principales decisiones en la agenda bilateral entre el Perú y Estados Unidos.

Por otro lado, se han desarrollado investigaciones en torno al conflicto sobre delimitación marítima entre Estados que subrayan su trasfondo político y la relación con el nacionalismo. Por último, desde una perspectiva jurídica, Arturo Sotomayor (2015) en el libro “American Crossings: border politics in the Western Hemisphere” tiene un artículo dedicado a la demanda marítima entre Perú y Chile donde plantea las ventajas y desventajas de encapsular el conflicto con Chile llevándolo a un ente internacional dirimente. Para fines de esta tesis buscamos estudiar el proceso de toma de decisiones, desde la perspectiva burocrática, de la presentación de la demanda peruana ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver el diferendo marítimo con Chile.

Nuestro objetivo es acercarnos al proceso de toma de decisiones con un enfoque desde el análisis de actores, utilizando el modelo burocrático para describir cómo interactúan los diferentes tomadores de decisión que participaron o tuvieron un grado de influencia en la presentación de la demanda marítima con Chile y cómo

diversos factores internos nos permiten explicar el resultado de tal decisión. En nuestra investigación es posible identificar tres factores clave que interactúan en conjunto y describen el proceso de toma de decisiones en el caso de la decisión del Perú de presentar la demanda marítima: La primera variable es la personalidad del líder, quién tuvo una visión y ejerció un poder político marcado por su estilo de liderazgo durante su mandato como presidente. Es así como, en el 2006, al inicio de su segundo gobierno, Alan García decidió dilatar la demanda de delimitación marítima con Chile ante la CIJ. La segunda variable se refiere al fracaso de la negociación durante los encuentros entre los cancilleres de Perú y Chile, José Antonio García Belaunde y Alejandro Foxley respectivamente. El Canciller García Belaunde buscó a través de una negociación diplomática directa con Chile resolver el diferendo marítimo por vías jurisdiccionales internacionales. Esta búsqueda fue infructuosa porque para Chile aceptar iniciar una negociación por esos canales debilitaría su tradicional posición de que existen tratados internacionales que establecen la delimitación marítima. Finalmente, la tercera variable explicativa responde a la presión social interna generada a través de la interacción entre ambas naciones y el impacto de las acciones unilaterales de Chile, como la creación de la región Arica Parinacota. Lo que generó que, llegado el año 2007, se dé el cambio de decisión que desembocó en la presentación final de la demanda ante la CIJ para resolver el diferendo marítimo con Chile.

De este modo, este trabajo de investigación se plantea como objetivo principal estudiar cómo se toma una decisión en materia de política exterior al más alto nivel y definir qué actores ejecutores y qué rol tuvieron en la decisión del Perú de presentar la demanda marítima. En esa línea, nos planteamos la pregunta principal de investigación: ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones del gobierno peruano de Alan García que llevó a la decisión de acudir a la Corte de La Haya para resolver el diferendo limítrofe marítimo con Chile? y ¿qué factores fueron los más influyentes en torno a esa decisión? Y como preguntas secundarias, intentaremos responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima al inicio del gobierno entrante en el año 2006 y ¿qué generó el cambio de política que desembocó en acudir a la CIJ en el año 2007?

Para responder a la pregunta de investigación consideramos pertinente utilizar el enfoque teórico del modelo burocrático de Graham T. Allison. En el Modelo III o modelo burocrático expuesto en su libro titulado "La esencia de la decisión: explicando

la crisis de los misiles en Cuba”, Allison plantea un análisis de las acciones gubernamentales (unidad de análisis básica) de diversos jugadores independientes como las “resultantes” del juego político donde los actores compiten por hacer prevalecer sus intereses y agendas de acuerdo a la posición de poder que detentan, y actúan de acuerdo a concepciones relacionadas con los objetivos nacionales y personales, a través del tira y afloja de la política (Allison 1971:213). Siguiendo la metodología de Allison, el paradigma burocrático-político está compuesto por cuatro conceptos organizadores en forma de preguntas, junto con un conjunto de orientaciones, a saber: 1) identificar las reglas de juego y cómo beneficia o diferencia a las posiciones de los jugadores, 2) el énfasis en la destreza y la reputación de los jugadores, 3) qué ventajas o desventajas poseen éstas y, finalmente, 4) la evaluación que cada jugador realiza de las ganancias relativas dentro de la arena política en competencia (Allison 1971: 239). Este conjunto de conceptos nos permite formular proposiciones generales y visibilizar las dificultades dada la complejidad de actores, circunstancias y hechos.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el ciclo de políticas públicas, es importante señalar que esta investigación de tesis de licenciatura se concentra en el estudio del proceso de toma de decisiones y no considera el análisis del proceso de implementación de la decisión que hemos tomado como caso de estudio.

La hipótesis de trabajo es que el Perú decidió en un principio no plantear una demanda marítima con Chile por la vía de la Corte Internacional de Justicia y agotar la vía diplomática y establecer un nuevo enfoque en la relación con Chile, a través de la estrategia de la competencia económica. No obstante, frente al intento fallido y agotamiento de la vía diplomática, el líder se ve presionado y los actores sociales internos de posición nacionalista presionaron al gobierno de Alan García a presentar la demanda marítima contra Chile al observarse que la propuesta de negociación diplomática fracasaba tras la negativa de Chile sumado a ello surgió una situación no esperada con la aprobación de la Ley Arica Parinacota que violaba el límite terrestre y marítimo peruano emitida por el Congreso chileno, que generó un reclamo oficial por parte del Perú. Optar por la vía diplomática perdió su beneficio político y es en base al cálculo político que Alan García decide demandar a Chile.

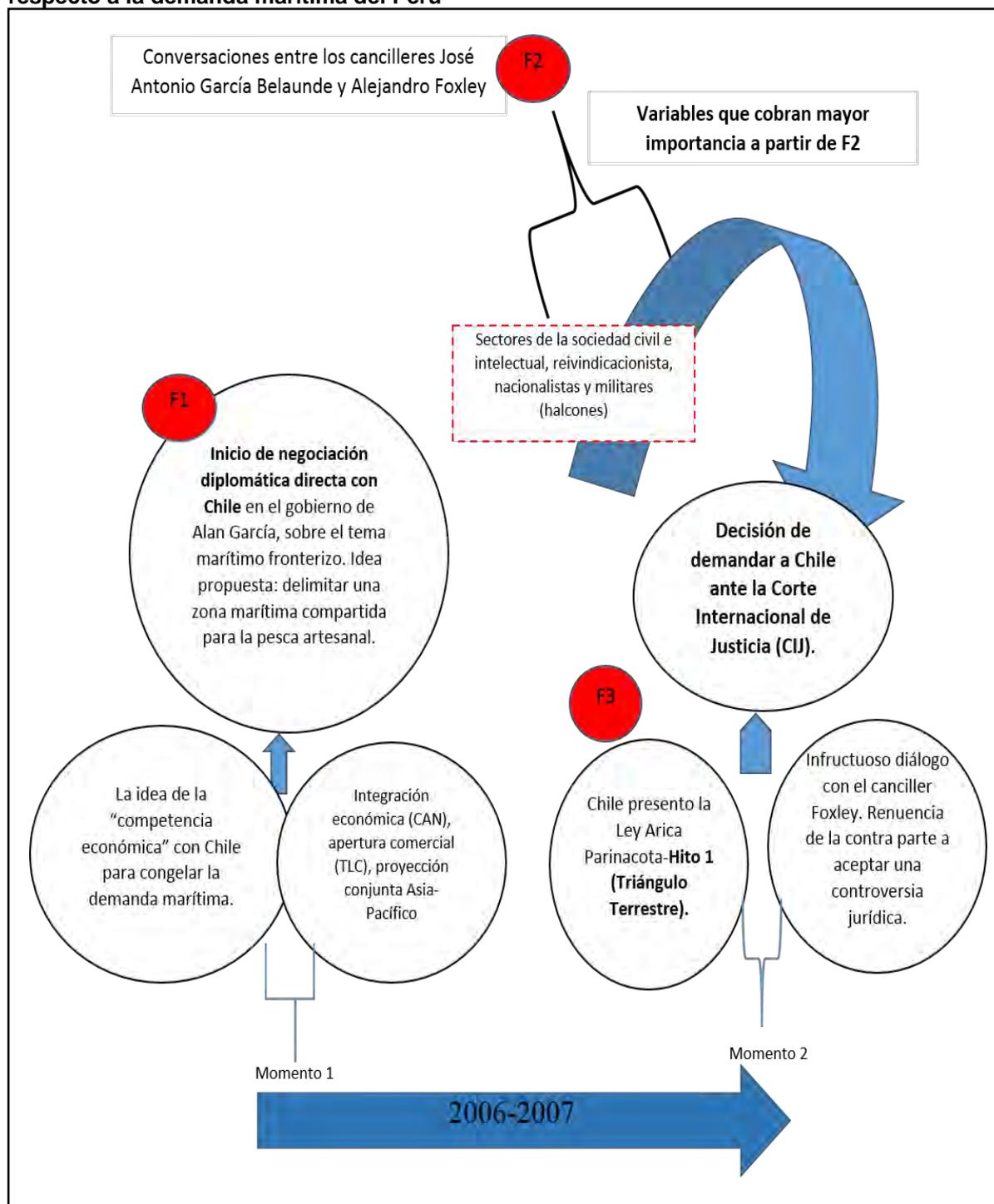
Tabla 1. Variables independientes que explican la toma de la decisión del Perú de acudir ante la Corte Internacional de La Haya (CIJ) durante el gobierno de Alan García 2006-2008

Variable 1	Variable 2	Variable 3
Alan García y su cambio de política	Fracaso de la negociación diplomática bilateral	Factor doméstico: inestabilidad al interior del Perú provocado por acciones externas
<ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia presidencial de ambos líderes: Alan García y Michelle Bachelet • Nueva visión del gobierno peruano sobre la relación Chile • Decisión del presidente Alan García de no presentar la demanda marítima • Estrategia de cuerdas separadas y de competencia económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de buscar una negociación directa con Chile • Conversaciones entre ambos cancilleres y practica de las “cuerdas separadas en la relación bilateral • Postura inercial de parte de Chile respecto al diferendo marítimo • Escalada verbal que degeneró en una tensión en las comunicaciones entre ambos cancilleres 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción unilateral sorpresiva de Chile con la creación de la región Arica Parinacota • Presiones internas en el Perú que movilizan a los actores decisores • Se genera una lógica de cambio que desemboca en la decisión de presentar la demanda marítima con Chile

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, el gráfico 1 ilustra de forma descriptiva dos coyunturas durante el proceso decisorio y las presiones que afectaron el proceso de toma de decisiones sobre la presentación de la demanda para resolver el diferendo marítimo con Chile. La primera coyuntura indica el cambio de política exterior y la opción de reconsiderar agotar la vía diplomática directa con Chile, mientras que la segunda coyuntura lo determina la rectificación y optar por acudir a un ente jurídico internacional para resolver la delimitación marítima con Chile.

Figura 1. Momento de cambio de la política exterior durante el gobierno de Alan García respecto a la demanda marítima del Perú



Fuente: Elaboración propia.

La metodología de la investigación es de carácter cualitativa, en la cual se realiza un análisis descriptivo del proceso de toma de decisiones en política exterior. Las técnicas de investigación empleadas incluyen revisión de fuentes documentales de la Cancillería y fuentes periodísticas, entrevistas semi estructuradas realizadas a actores clave que participaron en el proceso de toma de decisiones en nuestro caso de estudio. Además, para una mayor comprensión del proceso de toma de decisiones se ha recurrido a discursos pronunciados por los presidentes y cancilleres de ambos países, las memorias del canciller José Antonio Belaunde sobre el proceso del diferendo marítimo, y documentos oficiales y comunicados conjuntos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Chile. Asimismo, se utiliza la fuente informativa de la plataforma *WikiLeaks*, siguiendo las pautas metodológicas y éticas explicadas por Michael (2015).

Con este objetivo se han realizado 7 entrevistas a actores clave como ex cancilleres, que se desempeñaron dentro del periodo de estudio de esta investigación; a diplomáticos y especialistas en relaciones internacionales, en diplomacia y economía siguiendo un protocolo de consentimiento informado. En algunos casos se consultó a los entrevistados si daban su autorización para realizar una entrevista grabada, las cuales luego fueron transcritas en su totalidad y enviadas para obtener la autorización a ser citadas en esta investigación; y en otros casos se recogieron las ideas principales de los entrevistados. La información recogida en las entrevistas nos ha permitido reconstruir los hechos más saltantes del proceso político de la demanda marítima.

En el primer capítulo presentamos los antecedentes del proceso de la demanda marítima en el Perú, enfatizando los antecedentes históricos. Hasta llegar al siglo XXI durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo donde se dio lugar a la reactivación de la demanda de la mano del canciller José Manuel Rodríguez Cuadros. Un gobierno que terminó de cumplir con todos los requisitos jurídicos necesarios para la presentación de la demanda marítima. Seguidamente, nos enfocaremos en el intercepto de un año en que el canciller Óscar Maúrtua de Romaña ostentó el cargo y se decidió en una reunión de Consejo de ministros entregar al gobierno sucesor la presentación de la demanda marítima.

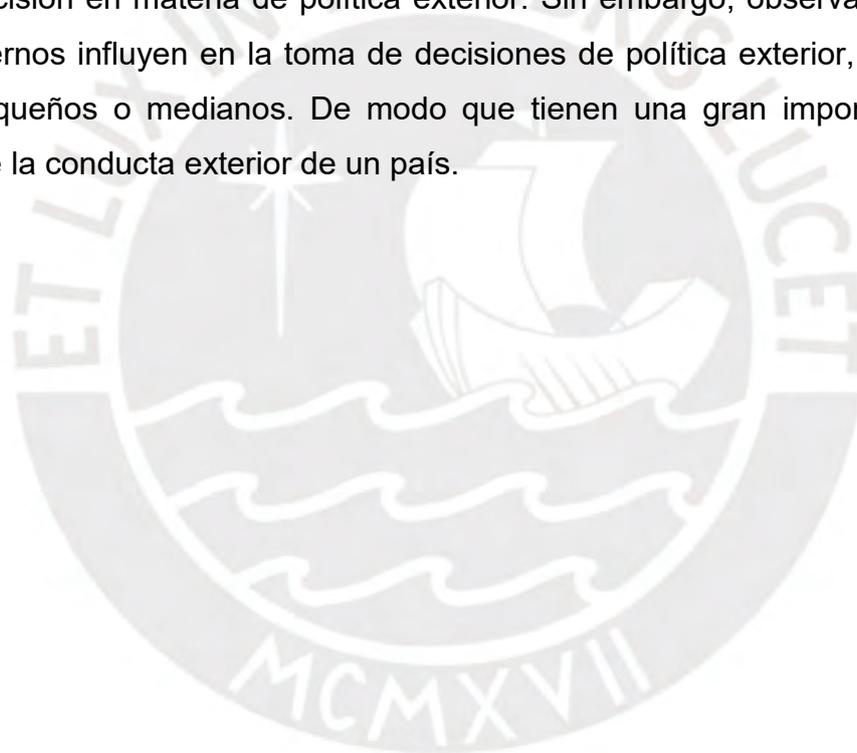
Reconstruir los casos de los dos últimos cancilleres previo al inicio del gobierno del presidente Alan García, posee una relevancia especial, pues nos permite analizar la gestión pública de la administración nacional que tuvieron incidencia en el proceso

de toma de decisiones respecto a la delimitación marítima con Chile. Finalmente, llegamos al periodo 2006-2008, contexto que abarca nuestra investigación, donde estudiamos todos los hechos que ocurrieron en el marco del proceso de toma de decisiones de los actores ejecutores en materia de política exterior, que desembocó en la decisión del gobierno del presidente Alan García de presentar la demanda marítima y las claves de la relación bilateral entre Perú y Chile durante esos años.

En el segundo acápite, nos enfocamos en el marco teórico sobre toma de decisiones en política exterior propuesto por Graham T. Allison y la elección del modelo burocrático para nuestro caso de estudio. Asimismo, el proceso de toma de decisiones en política exterior peruana exige el estudio de dos actores principales del ejecutivo: el presidente y el canciller. Así, analizamos el papel del líder como variable explicativa de la decisión inicial de no presentar la demanda marítima contra Chile (optar por la opción de la negociación directa con Chile) y posterior reconsideración que desencadenó la presentación del diferendo marítimo ante la CIJ. Asimismo, nos enfocamos en otro actor influyente en el sector de relaciones exteriores de la administración pública, como el canciller José Antonio García Belaunde. De manera que podamos desarrollar un perfil, que detalle sus intereses y objetivos al momento de ejercer el cargo de canciller. Finalmente, analizaremos otros actores en la esfera de poder para la toma de decisiones sobre el objetivo del Perú de la delimitación marítima con Chile, que influyen y ejercen un rol en la política exterior, tales como las Fuerzas Armadas.

Finalmente, en el tercer capítulo buscamos desarrollar el análisis del proceso de toma de decisiones que desembocó en la presentación de la demanda marítima contra Chile. Dicho proceso considera tres variables independientes que se consideran los factores desencadenantes de la decisión de presentar la demanda marítima ante la CIJ. Estos son: el papel central del presidente de la República, potenciado por el liderazgo personalista del presidente Alan García y su visión sobre la relación bilateral con Chile, que se desmarcó del gobierno predecesor, la negociación diplomática infructuosa entre el canciller José Antonio García Belaunde y el canciller Alejandro Foxley y, finalmente, las acciones externas de Chile que tuvieron un impacto en la política interna del Perú, reactivando manifestaciones nacionalistas. Consideramos que el capítulo tercero es de gran importancia dado que nos abocamos a analizar las variables explicativas claves que buscan responder a la pregunta principal de este trabajo de investigación.

Nuestra justificación del trabajo de investigación consiste en que consideramos relevante el aporte del enfoque de toma de decisiones en política exterior, pues permite analizar los factores que intervienen en la formulación de la política exterior de un país y sus canales de acción gubernamental. Asimismo, la elección del enfoque teórico del modelo burocrático nos permite cuestionar los modelos de toma de decisión que asumen la racionalidad de los actores, poniendo en relevancia la identidad y las percepciones de los actores ejecutivos con poder decisión; establecer cómo los presidentes y cancilleres, así como qué evalúan o qué objetivos priorizan de la política exterior. De otro lado, generalmente se ha dado preeminencia al estudio de variables externas al momento de analizar las relaciones internacionales, en desmedro de los factores internos, como la política doméstica o la sociedad civil en la toma de decisión en materia de política exterior. Sin embargo, observamos que los factores internos influyen en la toma de decisiones de política exterior, más aún en Estados pequeños o medianos. De modo que tienen una gran importancia en el resultado de la conducta exterior de un país.



CAPÍTULO PRIMERO

EL DESARROLLO DEL PROCESO DEL DIFERENDO MARÍTIMO EN EL PERÚ

La decisión del Perú de llevar la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) tiene como trasfondo un cuidadoso proceso de gestión pública en materia de política exterior, donde destacan principalmente instituciones como la Cancillería peruana y su servicio diplomático, que desempeñaron un rol importante en la toma de decisiones a nivel ejecutivo como a nivel de política administrativa y burocrática. Al rastrear los antecedentes primigenios encontramos un primer planteamiento, que advirtió la necesidad de una delimitación marítima a partir de las tesis expuestas por el Almirante Guillermo Faura Gaig. Faura fue uno de los actores pioneros en señalar la necesidad de un reclamo internacional y sentar un pedido de delimitación marítima. En su obra “El mar peruano y sus límites” publicada en 1977, defendió de forma explícita la inexistencia de tratados límites marítimos entre Perú y Chile. Además, estableció que la frontera marítima entre Perú y Chile, no se había establecido de acuerdo al principio de equidistancia entre la costa de ambos países, lo cual afectaba los intereses nacionales, además, señaló de forma expresa la inexistencia de tratados limítrofes (Cabrera Toledo, 2012:181). Es decir, apelaba a la búsqueda de una solución equitativa de acuerdo al derecho del mar. De la mano con Faura, otro actor precursor en advertir la ausencia de una delimitación marítima entre Perú y Chile fue el embajador Juan Miguel Bákula. El Memorándum, elaborado por él en el contexto de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo del Mar, permitió plantear el inicio de negociaciones con el fin de establecer el límite marítimo con Chile (MRE, 2013:47) El Memorándum Bákula destaca como el primer comunicado diplomático oficial, en el cual se propone de manera explícita, iniciar negociaciones con Chile para establecer los límites marítimos y ha servido como prueba en el tiempo del reclamo del Perú de la ausencia de un acuerdo de límites pre existente.

No obstante, es a partir del gobierno del presidente Alejandro Toledo, durante la gestión del canciller Manuel Rodríguez Cuadros, en que la demanda marítima se reactivó y se inició formalmente la gestión para abordar la delimitación marítima entre Perú y Chile de manera exitosa. El mayor desafío consistió en demostrar la existencia de una controversia jurídica entre ambos países, para que se apruebe la competencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso del diferendo marítimo. Tras la renuncia

del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, le sucedió el embajador Oscar Maúrtua de Romaña, en el último tramo del gobierno del presidente Alejandro Toledo. El canciller Maúrtua de Romaña asumió el cargo de canciller tras una crisis política originada por el nombramiento del político Fernando Olivera como jefe de la diplomacia peruana. En reacción a la designación de Olivera, el premier Carlos Ferrero dimitió a su cargo y junto con él todo su gabinete. Días más tarde Pedro Pablo Kuczynski asumió como jefe de gabinete. Superada esta crisis política, el canciller Maúrtua tuvo que sortear ciertos desafíos en materia de política exterior, como la extradición de Alberto Fujimori y la aprobación en el Congreso del retiro de reservas al Pacto de Bogotá, que generó tensiones en la relación bilateral con Chile.

Finalmente, en el año 2006 Alan García volvió a la presidencia del Perú por segunda vez. Como ministro de Relaciones Exteriores, eligió a José Antonio García Belaunde, quién se mantuvo en el cargo durante todo el mandato del presidente García. Fue en este periodo en que recayó la misión de la presentación de la demanda marítima, sin embargo, se dio lugar a una modificación en la estrategia de la política exterior que llevó a reconsideración la opción judicial en el ámbito internacional y se le planteó al canciller chileno Foxley una negociación para resolver el diferendo marítimo con Chile.

En los siguientes acápite se detallarán los antecedentes del diferendo marítimo y a los actores más resaltantes que participaron en la gestión de la demanda marítima con Chile. En primer lugar, revisaremos los antecedentes del proceso que pueden rastrearse hasta la segunda mitad del siglo XX y que corresponden a los trabajos pioneros que levantaron las primeras señales de la ausencia de una delimitación marítima que afectaba los intereses nacionales, lo que demuestra un trabajo detallado y minucioso del Estado peruano en la tarea de optar por acudir a instancias internacionales, para resolver el diferendo marítimo con Chile.

En segundo lugar, nos abocaremos a analizar la etapa de reactivación de la demanda marítima. Este periodo abarca el gobierno del presidente Alejandro Toledo, específicamente en los dos últimos años de su gobierno (2004-2006). En este periodo se realizó casi todo el trabajo de gestión pública, que permitió cumplir la estrategia jurídica para consolidar un caso jurídico que permitiera al Perú optar por la opción judicial ante el mayor ente jurisdiccional internacional, dejando al siguiente gobierno, como pendiente, la presentación de la demanda marítima. Este período constituye el final de una etapa, pues el gobierno subsiguiente heredaría la responsabilidad de

llevar el proceso del diferendo marítimo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En tercer lugar, veremos las características y el contexto de los hechos más resaltantes de la política bilateral con Chile, en el gobierno del presidente Alan García, durante el periodo que abarca los años 2006-2008. Aquellos acontecimientos más resaltantes, que configuraron la crisis y donde aparecen los principales actores internos y externos. Específicamente en lo que atañe a factores de presión que afectaron la relación bilateral entre Perú y Chile, durante el proceso de toma de decisiones, que desembocó en la decisión final de presentar la demanda marítima ante la CIJ. Así, podemos observar las acciones de los actores ejecutivos tales como los cancilleres y diplomáticos, José Miguel Bákula, Allan Wagner, Manuel Rodríguez Cuadros y José Antonio García Belaunde, que promovieron la gestión de la demanda marítima, de la mano con la Cancillería peruana.

1.1. Las acciones pioneras en el camino hacia la presentación de la demanda marítima: Un tema pendiente de resolución y la invitación a iniciar negociaciones

Entre uno de los primeros antecedentes que pusieron en relevancia la existencia de un problema de delimitación marítima con Chile debemos mencionar el rol del Almirante Guillermo Faura Gaig. En su tesis publicada en mayo de 1977 y titulada “El Mar peruano y sus límites”, un trabajo metodológico y exhaustivo dedicado al estudio de los límites marítimos del Perú, puso en evidencia dos aspectos clave, que más tarde complementarán la posición peruana en el contencioso marítimo con Chile. Primero, dicho estudio señala de forma explícita la inexistencia de tratados específicos que hayan definido la delimitación marítima con Chile, y, segundo, que la ausencia de una apropiada delimitación de nuestra frontera marítima con Chile, configuraba una situación de desventaja para los intereses de nuestra nación. De acuerdo a dicho estudio, siguiendo el principio de la equidistancia y la tesis del triángulo externo, el Almirante Faura (1977) explica que al escoger el paralelo de la frontera terrestre sin considerar la configuración y orientación geográfica de las costas, ocasiona la pérdida para el Perú, de aproximadamente 10,000 millas cuadradas (34,300 km²) de esa área de mar que en forma triangular está comprendida entre el paralelo de la frontera terrestre, la línea media y las 200 millas (Como se citó en Sociedad Geográfica de Lima, 2014, p. 205). En esa línea, las tesis del Almirante Faura, presenta una posición

que origina una discrepancia con Chile respecto a la inexistencia de tratados de límites marítimos y propone una salida a través del trazado una línea perpendicular (la bisectriz) paralela a la costa peruana. Todo esto bajo la luz de los nuevos criterios del derecho internacional del mar, empleando el concepto de equidad.

Más aún es interesante señalar la ausencia de respuesta por parte de Chile con respecto a la Tesis del Almirante Faura. En Chile no se dio a conocer alguna reacción como estudios de los sectores involucrados, ni decisión política de las autoridades a cargo respecto a los planteamientos hechos en el libro de Faura o del memorándum del embajador Bákula (Rodríguez Elizondo, 2012, p.3).

Sus tesis se han convertido en un referente para estudios posteriores relacionados con el mar peruano y sus límites marítimos en el sector Defensa. Respecto a su perfil cabe mencionar que parte de su experiencia profesional incluyó el desempeño en cargos como director de Inteligencia Naval y director de la Escuela Superior de Guerra Naval. Este libro le permitió plasmar su participación en distintos espacios internacionales, entre ellos las sesiones preparatorias de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que inició en 1973, en la cual el Almirante Faura participó como representante del Perú.

Es justamente durante el contexto de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que permitió vincular a dos actores pioneros en el desarrollo de la posición peruana sobre el tema de la frontera marítima: El Almirante Faura y el Embajador Juan Miguel Bákula. Estas reuniones finalizaron en 1982 con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), un régimen internacional que establece principios y normativas para ordenar y definir el espacio marítimo de todos los Estados. Fue este espacio de debate y configuración internacional de los criterios de delimitación marítima y Derecho Internacional del Mar entre Estados, en la cual ambos participaron como parte de la delegación peruana, donde se consolidó la posición peruana respecto a que había que definir las fronteras marítimas peruanas con Chile.

La figura prominente del Embajador Juan Miguel Bákula, como académico y diplomático, está fuertemente vinculada a su larga trayectoria dedicada al estudio erudito y acucioso que realizó sobre los límites marítimos del Perú. Su perfil profesional cuenta una prolífica bibliografía académica en temas como la historia de la política exterior y el tema del dominio marítimo. Entre los cargos que desempeñó se encuentran que ejerció como director de la Academia Diplomática del Perú entre

1973 y 1975, también se desempeñó como director de la Dirección de Fronteras en Cancillería y en diversas representaciones diplomáticas como embajador de Perú en Francia, Colombia, Bolivia entre otras. Además, cabe mencionar su rol clave en la creación de la Zona marítima de soberanía y jurisdicción de 200 millas. De la misma forma se creó la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) una institución regional de investigación científica marítima y ejemplo de la cooperación fructífera que es posible entre Perú y Chile. De acuerdo con la Asociación de funcionarios del Servicio Diplomático del Perú, el embajador Bákula desarrolló una carrera diplomática de 50 años dedicados al estudio de las fronteras del Perú y es reconocido como una de las figuras más relevantes de la diplomacia peruana del siglo XX.

Es durante el primer gobierno de Alan García, que se envía una delegación con el diplomático Alan Wagner a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, para dar lugar a las primeras gestiones oficiales con el objetivo de tocar el tema sobre la frontera marítima. Estas acciones se insertan en un periodo de la historiografía de las relaciones peruano chilenas, esbozada por Antonio Zapata, que se inician con el ascenso de Pinochet en Chile y el golpe militar de 1973 del general Juan Velasco Alvarado y transcurren hasta el siglo XXI, y se caracteriza por escenarios de conflicto soterrado heredados del pasado, mezclados con elementos de colaboración institucional y acercamiento, dotando a las relaciones bilaterales con un carácter de desconfianza e inestabilidad (Zapata, 2011).

Además, en la discusión del ámbito internacional generada por la CONVEMAR surgió una creciente necesidad de los Estados por una delimitación de los espacios marítimos, originada del concepto del Mar como un todo indivisible, pero compuesto en la práctica de diversos espacios que deben estar regulados por el derecho del mar, espacios tales como el mar territorial, zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental entre otros (Bákula, 2002). Desde el Estado peruano, se preveía que esta problemática estaba aún en un desarrollo y requeriría tiempo de maduración, sin embargo, se trazó el objetivo de realizar una propuesta del lado peruano por sus implicancias económicas y de seguridad futuras para nuestra nación. Así, la experiencia y trayectoria del embajador Bákula fueron elementos clave para que el 23 de mayo de 1986 sea asignado a una misión plenipotenciaria para exponer formalmente la posición peruana ante el canciller chileno en ese momento, Jaime del Valle. Previamente hubo iniciativas de acercamiento mediante las reuniones Wagner-Del Valle para tratar la delimitación de las fronteras marítimas. La posición peruana

consistía en señalar la ausencia de un tratado específico de delimitación del espacio marítimo e invitaba a Chile a iniciar negociaciones para buscar una solución equitativa en un acuerdo de límites apropiado.

Al finalizar la reunión se plasma lo discutido en un Memorándum que envía la Embajada del Perú junto con la nota oficial N°.5-4-M/ 147 al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. El memorándum señala la existencia de un problema de delimitación marítima pendiente de resolución cuya cuestión es de naturaleza histórica y jurídica. Asimismo, expresa un tema clave: la invitación a iniciar negociaciones con Chile en base a la equidad. Respecto a este Memorándum el Embajador Bákula señala:

Se trataba de informar a la Cancillería chilena de la importancia que dicho asunto tenía para el gobierno peruano; de la conveniencia de coadyuvar en el común propósito de eliminar del contencioso peruano-chileno todo problema de capaz de enturbiar las relaciones que se proyectaban libres de cualquier cargo resabio; y de la necesidad de atender a solucionar un tema que, además, antes que una cuestión política, correspondía a nuevas realidades y debía encaminarse con criterios técnicos y jurídicos, y entre estos, teniendo en cuenta que esos nuevos principios no podían dejar de lado el respeto a la equidad, para eliminar actitudes conflictivas inconciliables con los objetivos que estaban en mente (Bákula 2002, p. 7)

El Memorándum se considera como la primera comunicación diplomática oficial sobre el tema de la delimitación marítima y en el posterior juicio ante la Corte Internacional de la Haya se convirtió en un documento de una importancia gravitante porque es una prueba sólida de la defensa de la posición peruana respecto a la inexistencia de un tratado expreso y definitorio de nuestra frontera marítima. Una de las partes clave de este documento radica en señalar que la fórmula vigente en ese momento de una Zona Especial Fronteriza Marítima (creada por la Declaración de 1954) busco dar solución a una realidad particular de los pescadores artesanales y disminuir los conflictos que podrían surgir de su actividad en las costas y que resultaría en desmedro de nuestra nación darle una categoría mayor a la necesidad específica que buscaba atender. Como lo señala la siguiente cita:

En la actualidad, la existencia de una zona especial - establecida por la "Convención sobre Zona Marítima Fronteriza" - referida a la línea del paralelo del punto al que llega

la frontera terrestre, debe considerarse como una fórmula que, si bien cumplió y cumple el objetivo expreso de evitar incidentes con "gentes de mar con escasos conocimientos de náutica", no resulta adecuada para satisfacer las exigencias de la seguridad ni para la mejor atención de la administración de los recursos marinos, con el agravante de que una interpretación extensiva, podría generar una notaría situación inequitativa y de riesgo, en desmedro de los legítimos intereses del Perú, que aparecen gravemente lesionados. (Memorando Bákula)

Esta zona especial se estableció a partir de las 12 millas de la costa, con 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo configurándose un límite marítimo. Así, las embarcaciones que estuvieran en dicha área no incurrirán en violación de las aguas de la zona marítima. De acuerdo con Bákula (1985) reconocer a esta zona especial como un límite internacional cuando su creación respondía a un régimen de excepción implica un riesgo a nuestra seguridad por cuanto se termina reconociendo la jurisdicción chilena sobre aguas muy próximas a tierra peruana con el ángulo que se formaría entre la línea del paralelo y la línea costera. Finalmente, desde la perspectiva chilena Rodríguez Elizondo (2012) señala que la respuesta de la Cancillería chilena a la nota enviada fue un escueto mensaje donde tomaba nota del pedido y anunciaba posteriores estudios, sin embargo, no respondía sobre el fondo del asunto, lo cual generó un asunto pendiente en la relación bilateral.

A partir de la presentación del memorándum Bákula, la delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile se configura como un tema pendiente de resolver, que vinculaba a ambos países en torno a una controversia o divergencia, y constituye la primera invitación oficial por parte del Perú a iniciar negociaciones con Chile para definir los límites marítimos.

Por último, durante la administración de Alberto Fujimori se observa una gran pausa en torno a los avances para la delimitación marítima con Chile. Entre algunas de las causas que pueden explicar este largo silencio en torno al diferendo marítimo se encuentran los retos en el plano interno y externo que afrontó el gobierno de Fujimori previo al autogolpe como la gobernabilidad económica y la crisis de seguridad interna, aunado a la degradación de la democracia y los niveles de corrupción y autoritarismo que caracterizaron el régimen más adelante. Todo esto, definió una agenda de política exterior marcada por los intereses políticos que sirvieran al gobernante, dejando de lado políticas de Estado como la delimitación marítima con

Chile. No obstante, Bruce St. John (2017) señala que, entre los logros en política exterior de Fujimori respecto a la conducción de las relaciones bilaterales con Chile, durante este periodo, tuvieron su hito más resaltante en 1998 con la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Chile que eliminó los aranceles sobre diversos productos y en 1999 con la firma de Acta de Ejecución del Tratado limítrofe de 1929 y su protocolo complementario, luego de una negociación que tomó 70 años.

Más adelante, el año 2000 es un año clave para la reactivación de la controversia marítima, que había estado fuera de la agenda bilateral desde la presentación del Memorándum Bákula. La Cancillería peruana tuvo un intercambio de comunicaciones a través de Notas diplomáticas con el gobierno de Chile debido a una medida tomada de forma unilateral: la publicación de la Carta de navegación “Rada de Arica a Caleta Maestranza” en el que establecía la existencia de un límite marítimo por el paralelo que pasa por el Hito N° 1 de la frontera terrestre. En esa línea, de acuerdo con Manuel Rodríguez Cuadros: “Esta indicación contraviene lo dispuesto en el Tratado y Protocolo Complementario para Resolver la Cuestión de Tacna y Arica, suscrito el 3 de junio de 1929, el cual establece definitivamente la frontera terrestre entre los dos países.” (2007, p. 135).

Asimismo, señala que “crea un efecto de amputación en la proyección del dominio marítimo peruano hasta las 200 millas en toda el área de superposición de dicha proyección con la correspondiente a Chile (2007, p.135). Como respuesta la Cancillería peruana expresó su protesta al gobierno de Chile, a través de la Nota RE(GAB) Nro. 6-4/113, el 20 de octubre del 2000, en la cual expresó su rechazo por cuanto “no existe un tratado específico para la delimitación de la frontera marítima entre los dos países” expresando que se trata de un asunto pendiente (MRE, 2000). Como réplica la Embajada de Chile emitió una Nota diplomática el 22 de diciembre de 2000 en la cual expresa que “Chile y Perú tienen ya definido su límite marítimo internacional” (Nota N° 411, 2000, Anexo). Frente a esto el Gobierno peruano respondió a esta Nota el 27 de diciembre de 2000 en donde manifiesta “su persistente disenso respecto a la afirmación que nuestros países ya habían definido su límite marítimo internacional” (Nota, 2000, Anexo). Posteriormente este documento sería señalado en el proceso judicial ante La Haya por la parte chilena como una muestra de la falta de seguimiento desde el planteamiento realizado por el Memorándum Bákula, sin embargo, la Corte restó importancia (MRE. 2015, p. 104).

Más adelante, el 9 de enero de 2001, el gobierno peruano emitió un comunicado oficial a través de la Nota Nro.7-1-SG/005, luego de la notificación de la Secretaría General de las Naciones Unidas respecto a la publicación de la Carta Náutica de Chile. En ella se reitera que “Perú y Chile no han celebrado un tratado específico de delimitación marítima, por lo tanto, la indicación del paralelo 18°21'00” como límite marítimo entre los dos Estados, carece de fundamento legal (Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas, 2001).

En marzo del 2001, se originó un incidente en el cual la Armada chilena instaló una caseta de vigilancia cerca de la frontera terrestre con Perú (específicamente entre el Hito 1 y la orilla del mar), generando reacciones de parte de actores nacionales que reclamaron la intromisión de Chile en territorio peruano. Como señala el periodista Phillip Durán dicha estructura estaba a cerca de 400 metros de la frontera, pero fue adelantada hasta a menos de 100 metros de ella por personal de la Armada chilena. Esto rompió un acuerdo entre Lima y Santiago, en el sentido de que cualquier maniobra cerca del límite sería avisada previamente al país vecino, para evitar malos entendidos” (Durán, 2014).

El 10 de abril el diplomático Javier Pérez de Cuellar emitió una nota de protesta dirigida a la canciller chilena Soledad Alvear luego de comprobarse por medio de una comisión técnica que la caseta se encontraba ubicada en territorio peruano, y se ordenó el retiro inmediato de la caseta. De acuerdo al embajador Alfonso Arias-Schreiber “se intercambiaron comunicaciones de sucesivas respuestas, en cuyos párrafos finales volvió a hacerse alusión al problema del deslinde de la frontera marítima, repitiendo las posiciones de uno y otro país; por el Perú que ese tema está pendiente, y por Chile que ya fue resuelto y no hay nada que discutir” (2001).

Finalmente, el 28 de julio de 2001, asume el gobierno el presidente Alejandro Toledo y se dieron lugar a acciones determinantes, que pavimentaron el camino hacia la Corte Internacional de Justicia, lo cual tuvo como consecuencia un alza en el nivel de tensión en las relaciones entre ambos países. En el marco de una visita oficial del presidente Toledo a Santiago, en una conversación informal este le propone al presidente Lagos la discusión del tema de la delimitación marítima (Elizondo, 2012). Este episodio es clave debido a la expresión de parte de un actor decisor del más alto nivel, como lo es un presidente, posicionando el tema del diferendo marítimo como un objetivo prioritario de la agenda política de dicho gobierno. El presidente Lagos consultado por la prensa luego de la reunión con Toledo respecto al tema de la

delimitación marítima expresó: "Interpreto plenamente lo que dijo el presidente Toledo. Creo que es un tema que debemos trabajarlos al nivel que corresponde, y lo importante es que, si nos quedamos anclados en esos temas, aunque son importantes, no vamos a hacer estos otros que son más sustantivos" (La República, 2002)

Como se observa de lo descrito anteriormente, desde Perú se dieron diversos intentos de iniciar negociaciones con Chile para definir nuestra frontera marítima, los cuales fueron infructuosos, lo cual finalmente conllevó más tarde a la toma de decisión por parte del Perú de presentar el diferendo marítimo ante la CIJ. A continuación, analizaremos las acciones claves realizadas por dos actores decisivos: el canciller Manuel Rodríguez Cuadros y el canciller Óscar Maúrtua durante el gobierno del presidente Toledo, quienes antecedieron al canciller José Antonio García Belaunde.

1.2. La formalización de la demanda marítima: el trabajo jurídico en torno a una divergencia de naturaleza jurídica y un nuevo pedido de abrir negociaciones para delimitar la frontera marítima con Chile

Desde muy temprano en su carrera diplomática, el embajador Manuel Rodríguez Cuadros tuvo una visión muy clara de los objetivos nacionales que conllevan el ejercicio diplomático. Su formación en relaciones internacionales estuvo influenciada por el diplomático Carlos García Bedoya Reyes quien fue su maestro en sus primeros años en la Academia Diplomática. Una de las lecciones recogidas en sus primeros años como tercer secretario con García Bedoya ocurrió en el contexto del golpe de Estado del coronel Alberto Natusch Busch en Bolivia, al gobierno de Walter Guevara el 31 de octubre de 1979. Como parte de la delegación peruana en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, donde se barajaron las diversas opciones desde las más leves hasta las medidas más contundentes, tomando en cuenta el grado de certeza de los distintos escenarios del devenir del conflicto y las implicaciones que dicha decisión podría tener en el curso del golpe:

En política exterior, nunca en situaciones críticas puedes tener 100% de seguridad que conseguirás tu objetivo. Entonces, si por no tener 100%, no tomas la decisión, no eres un buen diplomático, no eres un buen canciller, no eres un buen político, porque no haces nada (Manuel Rodríguez Cuadras, 2019, Conversación personal).

Se tomó la decisión de expulsar a Bolivia del Grupo Andino con lo cual dicha medida sumo a la presión y falta de apoyo al golpe por parte de las instituciones en Bolivia. El golpe de Natusch Busch fue derrotado durando tan solo 16 de días. No obstante, su corta duración, paso a la historia como uno de los episodios más sangrientos que marcó a la nación de Bolivia.

En su carrera en el servicio diplomático resalta su experiencia en el ámbito de los derechos humanos y democracia. Asimismo, es de profesión jurista y en su experiencia internacional se ha desempeñado en los ámbitos de negociaciones internacionales y resolución de conflictos, como funcionario en distintos órganos de las Naciones Unidas, como la Secretaría General y Subsecretaría de Asuntos Políticos, participando como asesor en casos como la transición a la paz en El Salvador y como negociador en las negociaciones de paz en Guatemala. Asimismo, iniciado el proceso jurídico asumió como abogado de Estado en el equipo jurídico ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Ese elemento distintivo en su carrera profesional como negociador, fue decisivo en el caso que el Perú afrontaba en el diferendo marítimo con Chile. En esa línea, recogemos su visión sobre en qué consiste una negociación diplomática:

La mejor negociación diplomática es cuando tu quieres A y yo quiero B, negociamos y decidimos B. Y tu estas convencida que has ganado, y yo te digo: sabes que, mejor anuncia tu que es B y tú sales a la televisión y dices que hemos logrado un acuerdo extraordinario que cumple con los intereses de mi país porque es B. Esa es la mejor negociación, porque ceder es parte del clic para que la negociación cuaje, por eso los negociadores tienen que ser muy discretos. Y el negociador, normalmente, no siendo canciller es el protagonista, porque en estas grandes negociaciones el protagonista pasa a ser el presidente. El diplomático es una persona que cede sus triunfos, sus acciones, a otros actores en aras de los intereses nacionales (José Manuel Rodríguez Cuadros, 2019, conversación personal).

Durante su gestión como ministro de Relaciones Exteriores (2004-2005) se tomaron acciones estratégicas determinantes que permitieron al Perú hacer viable la opción de acudir ante la Corte Internacional de Justicia para resolver el diferendo marítimo con Chile. De esta manera el Perú pudo optar por una solución jurídica a través de un órgano de jurisdicción supranacional para resolver el diferendo marítimo

con Chile. Un acercamiento a su estrategia y las condiciones en que se planteó nos pueden permitir tener una visión más clara de los retos que implicaban. Como señala el embajador:

Asumí como canciller la decisión de llevar el problema de la delimitación marítima del Perú a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, y fui abogado del Estado en el juicio, pero más importante que ser abogado de Estado, fue tomar la decisión de llevar el caso a la Haya porque eso supuso la introducción de una nueva práctica y una nueva metodología, de solución de conflictos en la diplomacia peruana, ya que fue la primera vez en la historia que se decidió buscar una solución a través de un órgano jurisdiccional supranacional. [...] El Perú no está muy acostumbrado a tomar ese tipo de decisiones en política exterior y eso fue una decisión muy importante. Adicionalmente, se tuvo que hacer un trabajo jurídico muy importante porque el Perú tenía reservas al Pacto de Bogotá. En el Perú no se conocía que con el Pacto de Bogotá podíamos llevar a Chile a la Corte. Esta opción históricamente siempre se descartó en la cancillería peruana. Chile no había reconocido las competencias obligatorias de la Corte y el Perú tampoco. Y para llevar el caso se requería que los dos países la reconociesen. Pero este reconocimiento lo habían hecho para sus controversias recíprocas ya desde 1948 a través del Pacto de Bogotá. Redescubrir este compromiso jurídico fue la llave que me permitió tomar la decisión de llevar a la Corte el caso (Manuel Rodríguez Cuadras, 2019, Conversación personal).

Asimismo, el diferendo marítimo fue el eje principal de su política, así como, lograr las condiciones necesarias, a través de diversas medidas jurídicas y diplomáticas, para una gestión exitosa de la delimitación marítima pendiente con Chile. Como señala en la siguiente cita:

Para ello hubo que realizar toda una serie de acciones previas para sustentar el caso, durante cerca de tres años antes de que se lleve a la Corte. Estas acciones fueron parte de una estrategia reservada, por razones evidentes de las consecuencias que hubiese tenido en los actores nacionales y chilenos, si se hubiese conocido muy tempranamente nuestra decisión de llevar el caso a juicio en la Corte. La reserva no permitía explicar las decisiones y ello complicó mucho la percepción en la opinión pública. Y aun en medios oficiales (2019, Manuel Rodríguez Cuadras, conversación personal)

Su visión de política exterior consistía en plantearse objetivos nacionales y estratégicos. Tener una visión de los objetivos de política exterior a priorizar, es el primer paso para luego llevar a cabo un proceso de toma de decisiones. Las características de la visión y objetivos de política exterior del embajador Rodríguez Cuadros, una vez asumido el cargo de canciller se resumen en la frase “Una opción nacional, en el mundo global”. Según la cual los intereses nacionales deben afirmarse en el contexto de un proceso de globalización sin límites. En esa línea, la delimitación marítima con Chile, era uno de sus objetivos estratégicos, dada su relevancia en términos de soberanía territorial. Así, el canciller explica la dinámica de la toma de decisiones en materia de política exterior con el presidente Alejandro Toledo, en el contexto del caso de la delimitación marítima con Chile:

El proceso político de toma de decisiones fue muy importante porque, cuando se lo explique al presidente Toledo, adicionalmente estableció la decisión de que yo conversara y analizara con él los grandes temas, una vez que llegáramos a un consenso, a una decisión integrada, me autorizaba a adoptar de manera directa todas las decisiones que a juicio del canciller sean las más adecuadas para ejecutar esa política. Obviamente, dentro de esa amplia facultad delegada que me otorgó, si había algo que por su trascendencia (Manuel Rodríguez Cuadras, 2019, Conversación personal)

Así, entre otra de las características resaltantes el respeto a la constitución y la autonomía en el ejercicio eran fundamentales para la toma de decisiones. En este proceso decisorio participaron pocos actores: el presidente, el canciller, el primer ministro y los asesores más cercanos al canciller. No obstante, la opción de llevar a cabo un proceso contencioso con Chile fue discutida y encontró diversos desafíos propios de un sistema burocrático con actores en distintos niveles de poder de decisión, como posiciones distintas o miradas opuestas respecto a la conducción del diferendo marítimo con Chile. Como se observa en la siguiente cita:

Cuando ya le voy a mandar la carta a Soledad Alvear, convoco una reunión en la cancillería y en esa reunión explico las decisiones adoptadas sobre el caso. La mayoría expresó una opinión contraria a llevar el caso a la Corte. ¿Los argumentos? que no se había adherido a la Convención del Mar, que Chile reaccionaría quizás muy duramente, que se afectarían las relaciones. Estuvieron en contra, en contra de que se lleve el caso

a la Corte. El viceministro reiteró en esa oportunidad la posición que ya me había señalado anteriormente. Otros funcionarios, como el secretario de política exterior, el embajador Oscar Maúrtua, expresaron su coincidencia plena con la iniciativa. Agradecí las opiniones, especialmente las adversas, siempre he creído que los diplomáticos no deben esconder sus apreciaciones y que el mejor amigo de una buena decisión es un juicio o posición en contra. Les expliqué que sus observaciones no tenían un correlato en la realidad (Manuel Rodríguez Cuadras, 2019, Conversación personal).

Por otro lado, dentro del aspecto de la defensa nacional del proceso de toma de decisiones sobre el diferendo marítimo con Chile, hubo aspectos estratégicos a tener en cuenta, como la contención, sobre todo en el ámbito de la opinión pública y de los sectores chilenos más afebrados. En esa línea el canciller señala:

La contención de sectores extremistas que en la región ven las discrepancias de soberanía como caminos a la guerra. Y no es así. Nuestra estrategia de resolver la delimitación en la Corte, manteniendo durante el proceso las mejores relaciones posibles con Chile, activando los esquemas de cooperación y resolviendo las crisis que se presentasen, dio resultado. Y es una prueba que la solución pacífica de las controversias es la mejor solución de los problemas, incluidos los de soberanía y territoriales. (Conversación personal. Manuel Rodríguez Cuadros, 2019)

Así, la acción más determinante fue la presentación el 19 de julio de 2004 de una nota diplomática enviada a su par chilena la canciller Soledad Alvear. Esta nota buscaba definir una controversia entre ambos países para iniciar un camino hacia la competencia de la Corte. Lo que se buscó era que Chile no reconociera que existe un problema de delimitación marítima, que estaba pendiente de ser resuelto entre ambos países, esto permitió abrir las puertas a la competencia de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo marítimo, pues se configuró una controversia explícita entre ambos países, una imposibilidad de negociar de acuerdo con el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948. Más adelante, el abogado Ignacio Walker asume como canciller en Chile. Se reúnen en el contexto de la reunión de jefes de Estado del Grupo de Río y firman un documento que registra la reunión. Como lo relata el canciller Manuel Rodríguez Cuadros:

Faltaba que se agoten las negociaciones diplomáticas y obtener formalmente el reconocimiento de la controversia. Con la respuesta de Soledad Alvear se obtuvo lo primero. Y después, con el comunicado Rodríguez-Walker, que es el único documento firmado por dos representantes de los Estados sobre la delimitación marítima en la historia de las relaciones bilaterales, se obtuvo el reconocimiento formal de la existencia de la controversia. En el comunicado Chile reconoce que es una cuestión bilateral y no compete sino al Perú y Chile, que es una controversia jurídica donde tenemos posiciones divergentes. Exactamente el concepto que la Corte Internacional de Justicia utiliza en el caso Mavrommatis, Palestina, para definir qué es una controversia. Ahora, la nota se presentó de buena fe, si aceptaba las negociaciones, pues íbamos a las negociaciones. Pero esa respuesta para nosotros era casi un imposible (Manuel Rodríguez Cuadros, 2019, Conversación personal).

Durante su período como canciller, Manuel Rodríguez Cuadros avanzó con todos los pasos jurídicos, elementos necesarios para optar por la presentación de la Corte Internacional de Justicia. En mayo del 2005, deja el cargo de canciller y asume la Cancillería el embajador Óscar Maúrtua de Romaña. Luego de una crisis generada por la designación de Fernando Olivera y su renuncia 48 horas después, se forma un nuevo gabinete con Pedro Pablo Kuczynski como primer ministro y el embajador Maúrtua de Romaña asume el cargo de ministro de Relaciones Exteriores. Entonces, recae en el nuevo canciller la responsabilidad de la presentación de la demanda marítima. No obstante, el gobierno del presidente Toledo se encontraba en su último año, un año electoral y surgieron diversos eventos que retrasaron dicha decisión. Tal como lo señala el embajador Rodríguez Cuadros:

Me da la impresión que no fue la mejor idea volver a llevar el tema al Consejo de ministros, en un momento en que ya estábamos a un mes antes de las elecciones; y donde Alan García ya había expresado que no se presente la demanda, pues como candidato él pide al gobierno que no se presente la demanda. Entonces, yo creo que el Consejo de ministros juzga que un gobierno que está saliendo ya, es mejor que le deje esa responsabilidad de presentar la demanda al siguiente gobierno. (2019, Manuel Rodríguez Cuadros, conversación personal).

El perfil del Embajador Óscar Maúrtua de Romaña resalta por su larga trayectoria en el Servicio Diplomático. Ingresó a muy temprana edad al Servicio

Diplomático, obteniendo el primer puesto, luego de graduarse de Derecho en San Marcos y ocupó todos los cargos del escalafón dentro de la institución del Ministerio de Relaciones Exteriores como subsecretario de Las Américas, secretario de Política Exterior (tercer puesto en el escalafón de la Cancillería), viceministro y hasta asumir el más alto cargo como Canciller en mayo del 2005. Además, también ocupó el cargo de director de la Academia Diplomática. Un dato resaltante de su biografía es que desde inicios de su carrera tuvo un interés y vinculación con los temas de soberanía marítima dado que realizó su tesis para graduarse de Oxford sobre el tema de las 200 millas marítimas. Una carrera profesional dedicada a la diplomacia peruana entre los que cuentan su rol como embajador en Canadá, Bolivia y Tailandia, donde promovió el ingreso del Perú al APEC. El embajador Maúrtua ya venía trabajando con el embajador Manuel Rodríguez Cuadros cuando era canciller, el se desempeñaba como sub secretario de Las Américas.

Su misión principal consistió en respaldar un proceso electoral democrático, y asegurar la participación de observadores de la OEA en los comicios electorales que se avecinaban. Asimismo, se encargó de agilizar la extradición de Fujimori, quien había viajado a Chile en el mes de octubre. Asimismo, al asumir como canciller tuvo la responsabilidad de continuar con los procesos jurídicos pendientes para realizar delimitación marítima que le correspondía al Perú.

En esa línea, durante su gestión se trabajó la sustentación y aprobación ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, del Proyecto de ley de Líneas de Base de Dominio Marítimo, Ley N. 28621. Esta ley establece las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del dominio marítimo del Estado hasta la distancia de doscientas millas marinas, en las que el Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción (Congreso del Perú, 2005). La aprobación de esta ley generó una situación tensa en la relación bilateral, con notas de protestas y declaradas muy duras de parte de actores políticos y sociales chilenos.

Además, se estaba tratando a la par el proceso de extradición de Chile de Alberto Fujimori, que era un caso muy seguido por la sociedad peruana pues Fujimori estaba siendo acusado por crímenes de lesa humanidad y las autoridades debían procesarlo de acuerdo al mandato de la ley. Entonces se dio lugar a una situación compleja donde el objetivo de la cancillería peruana era la aprobación de las líneas de base, que generó tensión y un enfriamiento en las relaciones con Chile y a ello se sumó el proceso de extradición de Fujimori que generaba un foco de atención de parte de la

opinión pública. Fujimori tenía arresto domiciliario en Santiago y el pedido de extradición del Estado peruano por crímenes de lesa humanidad estaba pendiente de aprobación en la Corte Suprema chilena. Como lo señala el ex canciller “Las líneas de base son propiamente la definición de los linderos en un espacio, y lo consideraron inamistoso, lo sentí porque a la par de esta situación que era una enorme responsabilidad sentimos el impacto de lo que fue el poco entusiasmo de la administración chilena en la extradición” (Conversación personal 2019, Óscar Maúrtua de Romaña).

Además, el Congreso aprobó el retiro de reservas al Pacto de Bogotá. El 27 de febrero de 2006, Perú notificó a la Secretaría General de la OEA del retiro de las reservas formuladas a los artículos V, XXXIII, XXXIV, XXXV y XLV del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, “Pacto de Bogotá”. Finalmente, el Perú cumplía con todos los requisitos para la presentación de la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia. No obstante, el canciller estimó que la presentación de la demanda debía tener el respaldo de todos los sectores involucrados, pues la naturaleza del diferendo marítimo es multisectorial. Como lo señala, Maúrtua respecto a la decisión en el Consejo de ministros:

Llevo el tema a que se ventile en el Consejo de ministros. No era un tema de relaciones exteriores, era un tema de soberanía nacional, multisectorial. Porque comprometía a sectores pesqueros, defensa, ambientales. Yo estimé prudente que se aprobase por Consejo de ministros, llevar a cabo una demanda con el respaldo del Consejo de ministros. Tuve el respaldo presidencial, pero no hubo consenso (Óscar Maúrtua de Romaña. Conversación personal, 2019).

Es interesante observar cómo el ambiente vinculado a los actores ejecutores está constantemente afectado por situaciones o hechos imprevistos, que suman presión, incertidumbre y pueden influenciar directamente la toma de decisiones. Como lo señala la siguiente cita:

Mi opinión es que había, pues, visiones distintas; conté con el respaldo, reafirmó, del presidente y de gran mayoría del Consejo de ministros, pero no se produjo el consenso. Entonces, se estimó conveniente que se pudiese dejar para el próximo gobierno, a la luz que se estaba viendo que el problema de la extradición de Fujimori.

Por otro lado, la Ley de Líneas de Bases irritó mucho a los chilenos, que reaccionaron muy ácidamente (Óscar Maúrtua de Romaña. Conversación personal, 2019).

El canciller consideró que una demanda debía tener el respaldo de todos los sectores involucrados y no podía asumir la decisión de presentar la demanda solo impulsado por su sector. En algunas ocasiones la gestión de las relaciones exteriores no necesariamente consiste en el hacer, o el ejecutar también el de medir el ámbito político de consenso y las posibles consecuencias. En el caso del Canciller Maúrtua, luego de asumido el cargo, tuvo en sus manos la posibilidad de presentar la demanda, no obstante, evaluó que no era el momento oportuno. A veces las decisiones están orientadas a un no hacer y abstenerse para mantener la viabilidad del proyecto. La situación del ex Presidente Alberto Fujimori fue finalmente resuelta en setiembre del 2007 cuando la Corte Suprema de Chile aprobó la extradición para que siguiera sus procesos sobre corrupción y violación de los derechos humanos en Perú.

1.3. El contexto político del proceso de decisión de presentar la demanda marítima ante la corte internacional de justicia (2006-2008)

En abril del año 2006, el Perú atravesaba una disputada contienda presidencial. El presidente Alan García tentaba un segundo mandato y se erigía como la figura en las antípodas de la propuesta del candidato Ollanta Humala Tasso, representante de la izquierda nacionalista. La primera vuelta se desarrolló el 9 de abril, Ollanta Humala, líder del partido Unión por el Perú ocupó el primer lugar con 30.62% de los votos, ubicando al presidente Alan García (Partido Aprista Peruano) en un expectante segundo lugar con 24.32% de los votos válidos, seguido muy de cerca de la candidata Lourdes Flores (Unidad Nacional) que obtuvo el 23.81% de los votos; así los candidatos presidenciales Ollanta Humala y Alan García llegaron a la segunda vuelta electoral (Jurado Nacional de Elecciones, 2007).

La campaña electoral durante la segunda vuelta propugnaba discursos que generaban polarización. El presidente García apeló a evitar un “salto al vacío” y a “realizar cambios radicales, pero con responsabilidad”. El slogan “Pan con libertad” apuntaba a reformas que no desestabilizaran el sistema económico y el orden jurídico, una propuesta muy alejada al proyecto político de su primer gobierno. Mientras que Ollanta Humala, un candidato sin experiencia previa en política, intentaba ahuyentar los miedos que generaba su candidatura en el sector privado y en parte de la opinión

pública, en un contexto de realineamiento regional hacia la izquierda en América Latina.

Con una propuesta nacionalista, que incluía abandonar el Consenso de Washington, revisar el TLC con EEUU y de búsqueda de revalorización de la raza indígena el candidato Ollanta Humala forjó su imagen política distanciándose de los políticos tradicionales. Así, pese a la fuerte contra campaña mediática del cual fue objeto, su ingreso a la competencia electoral forzó cambios de postura en los otros competidores obligándolos a matizar sus discursos con una variable de acentuación hacia un crecimiento económico más inclusivo (Revesz, 2006, p. 93). La contienda electoral trascendió el ámbito internacional, con las constantes intromisiones del mandatario venezolano Hugo Chávez, quién se alineó con el candidato Ollanta Humala y realizó constantes ataques contra el candidato Alan García. Esto ocasionó que el gobierno peruano ordenara el retiro del embajador de Perú en Caracas, Carlos Urrutia (El Mundo, 2006)

Fue justamente diversos temas en materia de política exterior y comercial los cuales generaron un fuerte debate previa a la segunda vuelta. Entre ellos, las negociaciones del TLC con Estados Unidos, que el gobierno saliente del presidente Alejandro Toledo había empezado a negociar y dejaría al gobierno subsiguiente para su ratificación final. La postura aprista se expresó a favor de continuar con el tratado de libre comercio con EEUU. No obstante, en primera vuelta realizó diversas críticas a dicho tratado. Lo cual se manifestó en el Congreso de la República donde el congresista aprista Luis González Posada expresó el apoyo definitivo del APRA en la búsqueda de la aprobación del TLC en el pleno del Congreso y su posterior pase al Congreso estadounidense. El proyecto estaba empantanado en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, las cuales debían emitir un dictamen previo para pasar a la votación en el pleno, sin embargo, este paso podía saltarse con una exoneración del dictamen por parte de la Junta de Portavoces que facilitara el camino a la ratificación en la legislatura vigente en ese momento (El Comercio, 2006), logrando así que el último paso a la aprobación final del TLC quede en manos del congreso estadounidense.

Por otro lado, Chile acababa de atravesar un proceso electoral donde salió electa Michelle Bachelet para el periodo 2006-2010, la presidenta chilena designó como canciller a Alejandro Foxley y desde el país sureño veían expectantes la decisión electoral que aconteciera en el Perú. En una entrevista, el canciller chileno expresó la

disposición del país sureño de firmar un TLC con el Perú, con el candidato que resulte ganador de las elecciones presidenciales peruanas (El Comercio, 2006).

La elección en segunda vuelta dio la victoria al presidente Alan García que dio inicio a su segundo mandato presidencial. En su primer discurso como presidente electo, en el campo de la política exterior, García hizo mención a la pesca artesanal sin referirse al proceso de la demanda marítima con Chile. Durante el período de tiempo que transcurría hasta la ceremonia de posesión de mando, se desarrollaron las comisiones de transferencia en el sector ejecutivo. A cargo de la Comisión de transferencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, se designó al vice canciller Harold Forsyth.

Durante dicha comisión comenzaron a surgir las primeras acciones en un intento de marcar distancia con la gestión del gobierno anterior, así como las primeras señales de tensión, en materia de política exterior, entre la administración saliente y la que asumió el cargo. Esta tensión surgió debido a los nombramientos de última hora de los embajadores de Turquía y Vietnam, además trascendió que ciertas embajadas del Perú en el extranjero generaban gastos excesivos al Estado (El Comercio, 2006). Desde el punto de vista de los voceros apristas, estas decisiones no se condicen con la "política de austeridad" que quería llevar a cabo el gobierno del presidente García. Sin embargo, la Cancillería explicó y justificó estas medidas, a través de tres comunicados donde rectificó las declaraciones realizadas del presidente electo, explicando que los nombramientos estaban planificados y contaba con un presupuesto respectivo.

El 22 de junio del 2006, el presidente Alan García Pérez inició sus actividades como presidente electo con dos viajes de Estado. Su primer viaje presidencial fue a Estados Unidos, nuestro primer socio comercial. Mientras que su segunda visita internacional fue a Santiago de Chile, un gesto significativo sobre la importancia de la relación bilateral en la política exterior, de parte del gobierno entrante. Durante este primer encuentro presidencial, ambos políticos recientemente electos, se reunieron para discutir una agenda variada. Esta primera visita tuvo como propósito reforzar la relación bilateral y establecer un primer acercamiento entre ambos mandatarios. No se tocaron temas concretos, tampoco el tema de la demanda marítima. Asimismo, desde Chile se tenía la expectativa de que con esta visita presidencial se dé lugar a un nuevo comienzo en la relación bilateral orientada a trabajar en conjunto en la apertura de sus economías a los mercados de Asia.

Al arribo del presidente Alan García a Chile, la presidenta Bachelet lo recibió en el Palacio de la Moneda, donde se reunieron ambos líderes junto con sus respectivos cancilleres Alejandro Foxley y José García Belaunde. Este encuentro dio lugar a dos hitos en la relación bilateral. Un primer hito en la relación se evidenció en el ámbito económico comercial, se estaba discutiendo la propuesta de ampliar los vínculos comerciales entre ambos países a través de la firma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), dejando abierta la posibilidad de ampliarlo hasta convertirlo en un Tratado de Libre Comercio como objetivo final. Desde el lado de Chile, el canciller Foxley planteó una visión de un trabajo conjunto que permitiera a ambos países conquistar potenciales mercados en la región de Asia Pacífico. Otro tema que se discutió en ese encuentro fue la posibilidad de exportar gas de Camisea a Chile. Desde el lado de las asociaciones empresariales también se expresaban intereses en la búsqueda del fortalecimiento de la relación bilateral con Chile, a través de un TLC (El Comercio, 2006).

En una entrevista publicada en 2006, el canciller José Antonio García Belaunde, explicó cómo planteaba la relación con Chile, en la cual señaló que «el presidente García quiere tener un TLC con Chile, y, además, este le ha ofrecido incorporarse a un acuerdo de libre comercio con tres países asiáticos, como son Brunéi, Singapur y Malasia, que junto con Chile hacen el llamado P-4» (El Comercio, 2006).

Cabe mencionar que también se conversó respecto al bloque regional chavista que se estaba consolidando, así como las relaciones con Venezuela. El internacionalista Alejandro Deustua señaló que la visita del presidente electo Alan García, puede permitir la consolidación de un vínculo de integración que asegure la estabilidad en el Pacífico Sur y, por otro lado, la aproximación de dos gobiernos con democracias representativas puede fortalecer ese orden en la región, desafiado por regímenes autoritarios y estatistas en el ámbito regional (Deustua, 2006).

Como segundo hito en la relación, en el ámbito político y regional, el presidente Alan García planteó a la presidenta Bachelet el regreso de Chile a la Comunidad Andina (CAN). Esta fue una de las propuestas más relevantes hechas por el gobierno del presidente Alan García, en el marco de la nueva relación bilateral con Chile. A lo que el canciller Alejandro Foxley respondió que el regreso a la CAN era prioridad comercial para Chile y que la decisión de la presidenta Bachelet debe ser aceptada por los otros tres miembros, Colombia, Ecuador y Bolivia (El Comercio, 2006). Como se recuerda Chile fue miembro de la Comunidad Andina de Naciones hasta 1976,

cuando se distanció debido a temas de incentivos a la inversión extranjera. Chile expresó su opinión favorable a la propuesta del presidente García de regresar a la CAN, entre algunas razones, debido al interés de Chile por los temas de energía y la proyección hacia el Pacífico, así como, afianzar los temas comerciales con todos los miembros (El Comercio, 2006). Chile buscaba volver a la CAN en calidad de miembro asociado, que difiere de la condición de miembro pleno, el cual debe cumplir con todos los acuerdos vigentes de este mecanismo. Hasta este momento se podía apreciar los diversos intereses, objetivos y agendas en política exterior puestas en marcha por ambos países, los cuales generaban varios puntos de coordinación y afianzamiento de los lazos tanto políticos como económicos.

Llegada la ceremonia de transmisión de mando, la presidenta Bachelet regresó el gesto al presidente García y viajó a Lima para estar presente. Esta visita fue la oportunidad para avanzar en el proceso de integración de Chile a la Comunidad Andina, dado que diversos mandatarios miembros de la CAN, que asistían a la ceremonia ya se habían expresado de forma positiva respecto a la posibilidad del ingreso del país sureño.

Mientras tanto, la negociación de la ampliación del Acuerdo de Complementación Económica con Chile (firmado en 1998) tomaba más tiempo. Existían diversas aristas que debían discutirse. En principio porque los gremios empresariales peruanos exigían el cumplimiento de igualdad de condiciones y reciprocidad y que se plasmen en el Capítulo de Inversiones durante las negociaciones bilaterales del tratado. Entre los puntos más resaltantes discutidos por diversos actores de la sociedad civil y organizaciones como la Cámara de Comercio de Lima, la Sociedad Nacional de Industrias, la asociación Capeco, entre otras asociaciones empresariales estaba el pedido de un trato igualitario para las inversiones peruanas en Chile, en esa línea se adujo que el Decreto Legislativo 600, que protege las inversiones chilenas, generaba desventajas legales para las inversiones peruanas en territorio chileno. Asimismo, otro tema delicado se refirió a la participación de las adquisiciones públicas por parte empresas chilenas y el tema sobre propiedad intelectual, en específico sobre las denominaciones de origen de productos de exportación.

No obstante, en una entrevista la Ministra de Comercio Exterior Mercedes Aráoz comentó respecto al tema de las barreras de empresarios peruanos para invertir en Chile y señaló que el inversionista que llega a Chile posee trato de nación más

favorecida y trato nacional, mientras que la diferencia tan marcada en los niveles de inversiones entre Perú y Chile, se debe a la alta competitividad chilena y a su capacidad de acumulación y de ahorro interno, por lo que Perú es más un receptor de inversiones que un exportador de capitales (El Comercio, 2006). Finalmente, el 22 de agosto, se firmó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Chile, con el recibimiento de una delegación de empresarios chilenos junto con el Canciller Foxley. Este acuerdo significó un gran avance en la relación bilateral entre Perú y Chile.

Paralelamente, surgió en los medios de comunicación una polémica en torno a la denominación del Pisco, durante la visita del Canciller Foxley a Perú. El Perú está adherido al Arreglo de Lisboa, un tratado administrativo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que promueve en los países miembros la protección de la denominación de origen de los productos de otros países en el propio territorio. Esta adherencia permite posicionar la denominación de origen del pisco y su protección en diversos países del mundo. En esa línea, llegó a trascender que ciertos países miembros de la OMPI habían rechazado el pedido de exclusividad de parte del Perú sobre la denominación de origen del Pisco, reavivando las tensiones en las relaciones entre ambos países (que en realidad se debía a cuestiones formales de diferir en el grado de protección).

La relación bilateral entre Perú y Chile durante el gobierno de Alan García se había desarrollado con una rapidez y un fuerte respaldo político gracias en parte al ejercicio de diplomacia presidencial ejercido por Alan García. La relación bilateral gozó de una conjunción de visiones e intereses en común de parte de ambos mandatarios respecto a estrechar la relación bilateral en la búsqueda de un interés común y de enfatizar una agenda comercial conjunta.

No obstante, los intercambios y los encuentros y conversaciones por la vía diplomática y a través de una vía de comunicación directa entre ambos cancilleres para llegar a un consenso en relación al asunto de la controversia marítima, se vio interrumpida por diversas decisiones tomadas de forma unilateral. El primer punto de inflexión en la relación bilateral entre Perú y Chile durante el segundo gobierno aprista surgió el 9 de abril del 2007 con las últimas acciones de parte de la Cancillería peruana para la implementación de la *Ley de Líneas de Base del Dominio Marítimo aprobada el 2005*. El Decreto Supremo 047-2007-RE refrendado por el presidente de la república y el Canciller en agosto del 2007 permitió la aprobación de la cartografía marítima, en cumplimiento con la ley mencionada, donde se señalaba de forma oficial la

superposición de las zonas marítimas entre Perú y Chile que generaban una posición encontrada entre ambos países. Además, la publicación de la cartografía marítima peruana, la cual está en acuerdo con el Tratado de 1929, tratado que fija las fronteras terrestres entre Perú y Chile, en el punto de la costa denominado Concordia y permite sustentar la postura oficial peruana frente a la controversia marítima con Chile según la cual el inicio del dominio marítimo peruano inicia en el paralelo de dicho punto. Asimismo, notificó a las Naciones Unidas, a la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar. Esta medida no fue tomada de forma pasiva por Chile, por el contrario, el 29 de mayo fue contestada por el gobierno chileno ante este organismo. Asimismo, el gobierno chileno llamó a consulta a su embajador en Lima, Cristián Barros. El embajador chileno había presentado una protesta formal de parte del gobierno chileno respecto a la publicación de la cartografía. Además de declaraciones fuertes de políticos chilenos del oficialismo y de la oposición chilena, incluido el canciller Alejandro Foxley. Finalmente, el 12 de agosto, Perú publica en el diario oficial la nueva cartografía sobre su dominio marítimo con el Decreto Supremo N°07-2007-RE.

En segundo lugar, de forma sorpresiva, el Senado chileno emitió a inicios del 2007 se promulgó la *Ley de Creación de la Región Arica Parinacota*. La Región Arica Parinacota es una zona terrestre que se encuentra al norte de Chile, limita al norte con el Estado peruano por el departamento de Tacna y al este con el Estado de Bolivia. Asimismo, es una zona de gran actividad comercial e interrelación entre ambas naciones.

Esta ley expresaba de forma unilateral que el límite terrestre con Perú estaba fijado por el Hito N° 1, que es la posición chilena y no por el Punto Concordia que es la postura defendida por el Perú. Para el Estado peruano esta acción modificaba los límites ya establecidos. Esto generó una reacción de la Cancillería peruana expresada en la nota de protesta a través del embajador de Chile en Perú, Christian Barros. No obstante, el Tribunal Constitucional de Chile declaró inconstitucional el proyecto de ley de la creación de la nueva región aprobado por el Senado dado que establecía una nueva demarcación limítrofe con Perú.

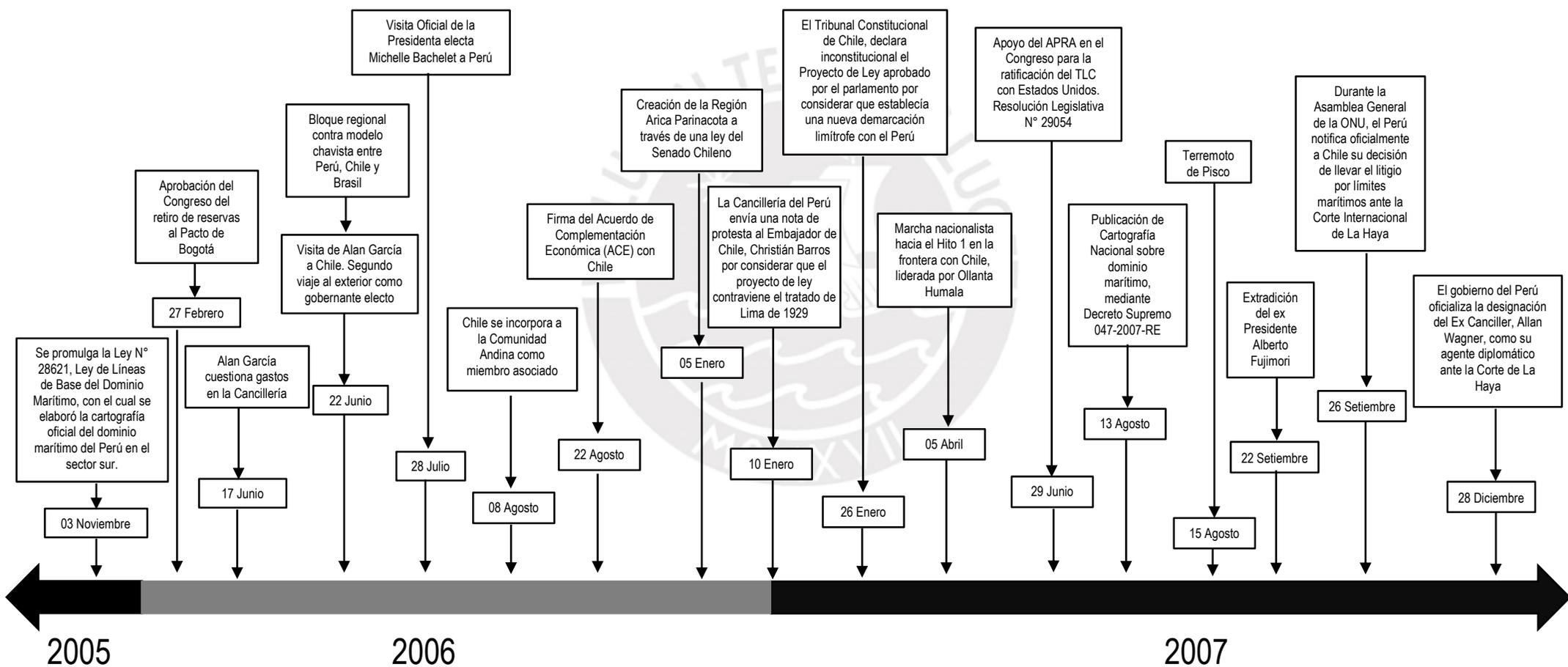
A partir de ese momento surgieron diversas reacciones al interior del país desde distintos sectores de la sociedad para presionar al gobierno de Alan García a reaccionar frente esta medida. En esa línea, existen en el Perú variables internas de inestabilidad social y de reclamos nacionalistas que entraban en tensión con la visión

y la política desde el gobierno del presidente de Alan García de llevar adelante una relación basada en el “cálculo racional” por encima de las emociones o rencillas históricas latentes en la relación. Por otro lado, en el ámbito diplomático surgió el reto de estar frente a un interlocutor como el Canciller Foxley, quién era reacio a iniciar una negociación diplomática directa planteada en varias ocasiones por el canciller García Belaunde, dado que la posición chilena es que no existe un diferendo que conversar o negociar. No obstante, los intentos de parte de Perú de posponer la demanda marítima ante La Haya señala la valoración de los costos políticos que esto implicaba para la relación bilateral.

Finalmente, el 18 de junio del 2007 el gobierno del presidente Alan García acudió al Congreso de la República donde expresó su decisión de presentar la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia. Fue en enero del 2008 cuando el gobierno peruano realizó formalmente la presentación de la demanda marítima con el apoyo unánime de todos los sectores de la sociedad civil y de los grupos parlamentarios allí reunidos. A continuación, presentamos un gráfico de línea del tiempo, donde se muestran los momentos clave en la política bilateral entre Perú y Chile, desde el momento en que se inicia el segundo gobierno del presidente Alan García hasta la decisión de presentar la demanda para resolver el diferendo marítimo con Chile ante la Corte Internacional de Justicia.

Figura 2. Línea de tiempo de eventos políticos y económicos durante el periodo de toma de decisiones

Líneas de tiempo de los acontecimientos políticos y jurídicos del proceso de decisión de ir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ)



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MODELO BUROCRÁTICO DE GRAHAM ALLISON Y LOS ACTORES EN EL PROCESO DE DECISIÓN DE DEMANDAR A CHILE ANTE CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ)

En primer lugar, analizaremos el marco teórico en el que se inserta nuestra investigación con el objetivo de analizar el proceso de toma de decisiones respecto a la demanda marítima durante el gobierno del presidente Alan García, en el periodo que va desde el 2006 al 2008. Así, consideramos oportuno pasar revista y analizar las distintas perspectivas teóricas sobre las relaciones internacionales y sobre el proceso de formulación de la política exterior, que nos ofrezcan un marco teórico para abordar el caso de estudio y sustentarlo.

El marco teórico elegido para esta investigación es el Modelo Burocrático, el cual es uno de los modelos de toma de decisiones desarrollados por el politólogo norteamericano Graham T. Allison. En su obra “La esencia de la decisión” publicada en 1971, analiza un episodio de la política exterior estadounidense: la crisis de los misiles en Cuba de 1962, en el cual propone una explicación de lo sucedido a través de tres enfoques distintos mostrando las diferentes perspectivas e interpretaciones que pueden surgir para explicar un mismo evento. La publicación de esta obra generó gran atención y se considera como un momento resaltante en el mundo de la ciencia política. La premisa clave del modelo III o modelo burocrático consiste en que las decisiones en política exterior de los Estados como resultantes de diversos juegos de los distintos actores que poseen preferencias e intereses particulares, en torno a un problema específico, los jugadores desde sus distintas posiciones compiten para influir en el proceso de toma de decisiones (Allison 1971, pág. 237).

La importancia de este marco teórico radica en que centra su análisis en los actores ejecutivos decisorios, y no se analiza al Estado como un actor unitario. Más bien, la política resultante es el producto de las interacciones y choques entre los actores tomadores de decisión. Asimismo, no asume la racionalidad de los actores, más bien se enfoca en la posición de cada jugador dentro de la jerarquía burocrática y valora la idiosincrasia, los intereses y las perspectivas de los actores como factores que influyen en el proceso de toma de decisiones.

No obstante, este modelo no estuvo exento de críticas. ¿En el clásico artículo titulado “Are bureaucracies important? (or Allison wonderland)” Stephen D. Krasner

(1972) señala que el enfoque burocrático puede llegar a ser peligroso, engañoso y persuasivo, porque oscurece el poder de la figura del presidente; socava los supuestos de la política democrática al alivianar la responsabilidad de los altos mandos y es persuasiva porque ofrece una excusa a los líderes políticos para justificar sus fracasos o errores. Por un lado, el argumento de que el jefe ejecutivo es obstaculizado por el gobierno de turno dificulta cualquier esfuerzo para imputar responsabilidad a los funcionarios públicos atribuyéndole el fracaso de la política a la inercia organizacional o a la estructura gubernamental. Los determinantes de la política tienen un enfoque más orientado a la viabilidad administrativa o la capacidad de gestión. Esto se observa en la explicación de algunos altos mandos militares al justificar la política estadounidense en Vietnam cuando señalan que la “máquina” falló. Por otro lado, señala que el supuesto de que la política es un juego con las preferencias de los jugadores dadas e independientes es falsa, dado que el presidente elige gran parte de los jugadores y pone las reglas de juego y elige a las personas que estarán a cargo de las grandes burocracias y estos individuos deben compartir sus valores (pág. 160-179).

Por su parte, Bendor y Hammond (1992) en su artículo “Rethinking Allison’s Models” realizan una de las más conocidas críticas a las ideas de Graham Allison (1971) plasmadas en su libro “La esencia de la decisión”. Los autores plantean el argumento que los modelos propuestos por Allison requieren una reformulación sustancial. En el caso del Modelo III o modelo burocrático se critica cuatro aspectos: que el modelo requiera una negociación entre los actores para la formulación de las políticas públicas en el sector ejecutivo, dado los actores ejecutivos no siempre tienen diferentes objetivos y hay que diferenciar si los conflictos surgen en base a diferencia de objetivos o diferencia en torno a las visiones sobre cómo obtener tales objetivos ya que si los jugadores comparten objetivos una visión colegiada puede prevalecer; asimismo, pasa por alto que la toma de decisiones se realiza dentro de una jerarquía y no se explica en explicar cómo esta jerarquía (“jugadores en posición”, “reglas de juego”) afecta el proceso político; además los supuestos son confusos, es decir algunas de las proposiciones parecen ser sólo generalizaciones ad hoc que carecen de una deducción clara del modelo subyacente y finalmente, señala que el modelo es muy complejo de aplicar ya que las relaciones entre muchas variables en el Modelo III resulta tan ambiguo que dificulta el uso del modelo (pág. 313-318).

Un tercer artículo que realiza una crítica al trabajo de Allison titulado “Logic, politics and foreign policy processes” se critica y revisa los principios clásicos del modelo burocrático. El autor Lawrence Freedman (1976) argumenta que Allison logra establecer una distinción tan nítida entre los dos modelos Racional y Burocrático porque acepta una falsa dicotomía lógica/política, que identifica vías alternativas, y aparentemente mutuamente excluyentes, para la formulación de políticas, reconocidas por el hecho de que se observe o no un desacuerdo real. Un modelo se basa en valores compartidos, mientras que el otro se basa en el choque de intereses (pág. 436-437).

Casi 30 años más tarde, en parte en reacción a estas críticas Graham Allison en coautoría con Philip Zelikow publicaron una segunda edición revisada del clásico libro “La esencia de la decisión” en 1999. Incorpora la nueva evidencia histórica en torno a la crisis de los misiles que permite corregir explicaciones incorrectas o insuficientes y analiza esta nueva información bajo lentes conceptuales alternativos generando nuevas interpretaciones de decisiones y hechos clave durante la crisis de los misiles. Además, aporta nuevas perspectivas teóricas a los tres modelos conceptuales, como los recientes estudios en el campo de la psicología, la teoría de las organizaciones y las políticas públicas (pág. 12-27).

Luego, en el trabajo de investigación “Essence of Excision. A critique of the New Version of Essence of Decision” David Patrick Houghton (2000) realiza una crítica sobre la nueva edición de “La esencia de la decisión” publicada en 1999. De acuerdo con el autor la nueva revisión fracasa en actualizar el análisis de la primera versión ya que no explica en qué consisten las inexactitudes que se encontraron y no especifica que pruebas se han considerado incorrectas o insuficientes. Más aún, referente a los casos de estudio y los usos de pruebas e inferencias. Por ejemplo, se señala que una de las escisiones mayores es referente a un análisis especulativo de cómo el Modelo III podría explicar la decisión soviética de instalar los misiles en Cuba, mientras que en la versión de 1999 esta sección se ha suprimido por completo (pág. 152-161).

Las críticas descritas en los párrafos anteriores nos permiten tener en cuenta algunos aspectos del modelo burocrático aplicado al caso específico de Alan García. En principio, tomamos lo que señala Bendor y Hammond (1992) que critica que la teoría del modelo burocrático requiera siempre negociaciones para tomar decisiones. Esta crítica es válida pues algunas decisiones de tipo administrativo se toman de forma expedita. No obstante, lo que hemos encontrado es que más bien las decisiones

se tomaban en círculos muy pequeños (presidente y canciller), la importancia de coincidir en la visión, pues así había una mayor fluidez en la comunicación entre ambas personas y las decisiones se resolvían con mayor rapidez.

Respecto a las responsabilidades políticas que pueden evadir los mandatarios señalada por Stephen D. Krasner (1972) considero que no necesariamente es comparable con el aparato burocrático norteamericano, en el cual está basado el modelo, pues el Perú es una economía en desarrollo con un aparato estatal pequeño, de manera que los mandatarios son sujetos de responsabilidad con mayor frecuencia.

En el segundo subcapítulo, a partir del marco teórico del modelo burocrático de toma de decisiones, se busca profundizar sobre las características y objetivos de los actores ejecutivos participantes en la decisión de presentar la demanda marítima del Perú ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez, durante el periodo 2006-2008. De acuerdo al modelo burocrático, se debe identificar a los jugadores en la toma de decisión, que son los actores ejecutivos dentro del Estado, las relaciones e interacciones que existe entre ellos y qué circunstancias influyen en sus intereses o posiciones. Así, en este segundo sub capítulo, presentamos los actores ejecutivos de la esfera más alta de la toma de decisiones en política exterior, dada la naturaleza de la decisión que atañe a temas de territorio y soberanía. Los cuales son: el presidente de la República y el ministro de Relaciones Exteriores.

Finalmente, junto a ellos describimos en el tercer subcapítulo, a los otros actores internos institucionales y de la sociedad civil relevantes y vinculados en distinto grado a los tomadores de decisión, en materia de política exterior, tales como las Fuerzas Armadas, el sector empresarial y la opinión pública.

2.1. El marco teórico para el análisis del proceso de toma de decisiones de política exterior

Consideraciones teóricas iniciales

Como observamos la decisión del Perú de presentar la demanda marítima con Chile desde la perspectiva del modelo burocrático nos exige hacer una revisión de algunos conceptos teóricos que amplían nuestra visión o complementan el modelo teórico de toma de decisiones. En esa línea, para iniciar una discusión acerca del marco teórico elegido para nuestro caso de estudio, es importante realizar un análisis de conceptos que están alrededor de un proceso de toma de decisiones. Empezando

primero por el concepto de política exterior. El libro "The changing politics of foreign policy" de Christopher Hill (1984) nos ofrece una definición introductoria sobre política exterior. El autor plantea que la noción de "política" utilizada en cualquier campo implica intenciones conscientes y coordinación, que sirve como un término paraguas bajo el cual agrupar el enfoque particular de las "decisiones" y resultados de rutina del comportamiento de un actor (Hill 1984: 4-5). Asimismo, Hill (1984) señala que, en una interpretación amplia, la política exterior consiste en la discusión sobre cómo los grupos organizados, en parte extraños entre sí, se interrelacionan" (pp. 4-5). Refiriéndose a la interacción entre dos entidades dentro del sistema internacional. A partir de ello, se enfatiza que la política exterior es un producto o resultado que emana de las distintas interacciones entre diferentes actores clave dentro del poder.

Tomando una definición más instrumental, Bojang A. (2020), brinda tres elementos para definir en qué consiste la política exterior: el fin, el cual consiste en la visión de un resultado deseado o un conjunto de intereses al interactuar con otro Estado; los métodos y procesos, que consisten en las estrategias, acciones o ideas para conseguir los intereses deseados (por ejemplo: la coerción, las tácticas diplomáticas) y los medios o recursos del que dispone un Estado (económicos, militares). En esa línea, podemos definir la política exterior como la visión de resultados esperados o el conjunto de intereses al interactuar con otro Estado o actor, las estrategias e ideas usadas en la consecución de estos objetivos y los recursos disponibles de un Estado para dirigir su interacción con otros Estados (Bojang AS, 2018, pp. 2).

Al introducirnos en las perspectivas teóricas o modelo de análisis de toma de decisiones en política exterior encontramos el trabajo del politólogo norteamericano Robert Putnam. En su estudio "Diplomacia y Política doméstica: La lógica del juego de doble nivel" (1988) propone el enfoque llamado "doble juego" para analizar las interrelaciones entre la política interna y las relaciones internacionales, además cómo influye un ámbito sobre el otro y cuál es determinante. Desde la perspectiva del juego de doble nivel, las negociaciones internacionales comprenden un nivel nacional, donde los tomadores de decisión buscan obtener la ratificación y aprobación de sus políticas, mientras que en el nivel internacional se busca una posición negociadora que satisfaga la ratificación a nivel interno y convenza a los actores externos (Putnam, 1988, pp. 434). La etapa de ratificación vincula de forma simultánea a los dos niveles de negociación, pues el objetivo final de los líderes es la obtención de la aprobación

de la negociación internacional en el nivel doméstico. Este enfoque nos permite observar que los límites entre el ámbito doméstico e internacional son bastante reducidos, permitiéndonos notar las interrelaciones e influencias mutuas en las dinámicas del sistema internacional.

Luciano Tomasini, en su estudio "El análisis de la política exterior"(1987) describe los elementos formales del proceso de formulación de la política señalando entre ellos: la visión que posee un país sobre las características del sistema internacional, la visión de la sociedad sobre el futuro, las áreas prioritarias de articulación externa de cada país que determinan los intereses de la agenda internacional, el peso de la política exterior en el proceso político doméstico y, finalmente, el estilo de gobierno abierto o introvertido, activo o pasivo en la formulación de la política. Asimismo, se suma a ellos los elementos formales como la percepción e intereses de un país respecto al ámbito internacional, los procesos y etapas en la formulación de la política y los mecanismos para la adopción de decisiones en política exterior. Por otra parte Roberto Russell (1990) presenta dos conceptos clave estructura decisoria y proceso decisorio: la estructura decisoria esta constituida por actores gubernamentales domésticos con capacidad de comprometer recursos e imponer su decisión, es decir, la especialización de las alternativas de decisión, mientras que el proceso decisorio hace referencia a la dinámica decisoria, es decir, actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior que son sometido a estímulos externos y ejercen su influencia intentar determinar la toma de decisión y ejecución de la misma, pero que finalmente depende de la unidad decisoria final. Por otro lado, siguiendo con las herramientas de análisis del proceso de toma de decisiones, Russell nos habla del continuo unidad-fragmentación (grado de acuerdo y cohesión en el proceso decisorio) en la toma de decisiones y del continuo centralización-descentralización (mide el grupo de actores que participan en el proceso). Para Russell (1990) al hablar de un caso en el lado extremo respectivo a la unidad encontramos al régimen de Cuba cuyo buro político monopoliza la toma de decisión, en el otro extremo correspondiente a la fragmentación se ubicarían los países centroamericanos con menor capacidad de consensos, y del continuo correspondiente a la centralización, la mayoría de países latinoamericanos se ubican en ese extremo debido a los regímenes altamente presidencialistas, mientras que el extremo respectivo a la descentralización, se ubican algunos casos donde el ámbito económico esta siendo más desconcentrado. Estas categorías nos permiten analizar

y caracterizar con mayor profundidad la ejecución de la política exterior utilizando la información recogida en nuestra investigación, a partir de la identificación de los elementos culturales y sociales, el estilo y tipo de política exterior de un país específico.

El modelo burocrático

En línea con la perspectiva de los actores en política exterior, tenemos a los modelos de toma de decisiones, los cuales son enfoques que nos permiten analizar paso a paso el comportamiento de los actores ejecutivos de forma minuciosa y la resultante de dichas acciones. Entre ellos se encuentra la perspectiva burocrática, que ha sido estudiada y aplicada ampliamente en la academia norteamericana. Es justamente el libro “La esencia de la decisión”⁴ de Graham T. Allison (1971) donde se plantean y se desarrollan tres modelos de toma de decisiones para explicar las decisiones y estrategias del gobierno estadounidense, durante un momento de conflictividad y de extrema tensión con la Unión Soviética que duró trece días conocido como “la crisis de los misiles”. Para Carlsnaes (2016) lo valioso del trabajo de Allison es que se puede llegar a distintas conclusiones de un mismo evento, de acuerdo a las características que enfatiza o subraya un modelo teórico específico. Así, la misma pregunta puede responderse de distintas maneras de acuerdo a los “lentes” o modelos que usemos para analizar el caso.

Un primer “lente” propuesto es el modelo o enfoque racional de toma de decisiones cuya idea central es que los tomadores de decisión orientan la lógica de sus elecciones en maximizar el valor y minimizar costos planteando objetivos estratégicos y líneas de acción actuando como un sistema unitario. En el modelo racional el actor es un gobierno nacional que elige la acción como una solución calculada a un problema estratégico, se busca explicar qué objetivo perseguía el gobierno y cómo la acción fue una elección racional en base a dichos objetivos. Un segundo “lente” es el enfoque organizacional, o modelo II de toma de decisiones que señala que el comportamiento gubernamental puede ser entendido, menos como elecciones deliberadas y más como resultados de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estándar de comportamientos.

⁴ “La esencia de la decisión” es un libro del politólogo Graham T. Allison (1971) donde se proponen tres modelos de análisis de política exterior, el modelo I del actor racional unificado, el modelo II organizacional y el modelo gubernamental o burocrático III para explicar el proceso de toma de decisiones del presidente Kennedy y su gabinete durante el conflicto que enfrentó a Estados Unidos y la URSS en el caso de la crisis de los misiles en Cuba en 1962.

Finalmente, el modelo gubernamental o burocrático puede tomarse como una propuesta de integración entre los modelos del actor racional y el modelo organizacional. En su Modelo III o de política gubernamental, Allison plantea un análisis de las acciones gubernamentales (unidad de análisis básica) de diversos jugadores independientes como las “resultantes” del juego político donde los actores compiten por hacer prevalecer sus intereses y agendas de acuerdo a la posición de poder que detentan (Allison 1971, pág. 237).

Según la metodología de Allison, el paradigma burocrático está compuesto por cuatro conceptos organizadores en la forma de preguntas, junto con un conjunto de orientaciones, tales como: 1) identificar las reglas de juego y cómo beneficia o diferencia a las posiciones de los jugadores, 2) el énfasis en la destreza y la reputación de los jugadores, 3) qué ventajas o desventajas poseen y, finalmente, 4) la evaluación que cada jugador realiza de las ganancias relativas dentro de la arena política en competencia (Allison 1971, pág. 249-250). Esto permite formular proposiciones generales, según el caso de estudio específico, así como, visibilizar las dificultades dada la complejidad de actores, circunstancias y hechos.

Adicionalmente, existen modelos alternativos de toma de decisiones estos son: el modelo cibernético-cognitivo y el modelo de prospect theory. El modelo prospectivo surge desde la rama de la psicología de la toma de decisiones. Según este modelo teórico los actores poseen una aversión al riesgo de sus ganancias, y tiene una aceptación al riesgo con respecto a las pérdidas posibles, en esa línea esta teoría propone que en una situación (de guerra, político o económico) donde hay múltiples escenarios posibles los decisores preferirán optar por aquella opción que evite la pérdida de lo que ya se posee frente a la opción que asegure una ganancia mínima (Mintz 2010:75). En ese sentido la posición del tomador de decisión (objetivos e imagen a proyectar) es clave para entender la evaluación de las opciones y la decisión final. Mientras que, el modelo cibernético sostiene que los actores poseen una racionalidad limitada, en situaciones complejas de toma de decisiones. Donde la incertidumbre se minimiza a través del uso de circuitos de retroalimentación de la información, por lo que se requiere procedimientos óptimos calculados con el objetivo de obtener resultados prefijados en situaciones de alta complejidad (Steinbruner citado por Mintz 2010:70).

Siguiendo con el modelo burocrático, otro autor que se aboca a su estudio es Morton H. Halperin y A. en su libro “The Bureaucratic Perspective” (1973). Esta

propuesta posee una perspectiva o enfoque burocrático que implica en primer lugar que el cambio en el ambiente internacional es un estímulo más entre muchos otros a los que reaccionan los participantes en la política exterior, y, en segundo lugar, que las relaciones entre Estados se analiza mejor en términos de dos burocracias nacionales cuyas acciones influyen en los intereses domésticos de otras burocracias involucradas (Halperin y Kanter 1973: 397).

Este trabajo posee dos secciones bien diferenciadas entre *Decisiones* y *Acciones* de los actores, donde la primera responde a cómo los actores buscan influir el patrón de acción del gobierno, mientras que la segunda parte enfatiza, más allá de decisiones o motivaciones subjetivas, cuáles son las consecuencias de la decisión presidencial o cómo resultado de él. Allison y Halperin nos explican la relevancia que tiene la perspectiva burocrática para el análisis de la toma de decisiones en política exterior:

Para aquellos que participan en el gobierno, no es posible ignorar los términos del empleo cotidiano: los líderes del gobierno tienen intereses competitivos, no homogéneos; las prioridades y las percepciones son modeladas por los cargos; los problemas no son asuntos estratégicos directos, sino que tienen una variedad mucho mayor; el manejo de los flujos de decisiones fragmentarios es más importante que las opciones de estado regulares; asegurarse de que el gobierno haga lo que se decide —y no haga lo que no se ha ordenado— es más difícil que escoger la solución adecuada (1988, p. 102-103).

El modelo burocrático de toma de decisiones propuesto por Allison es el modelo que usaremos como marco de análisis para el caso de estudio de esta investigación. Consideramos que puede aplicarse al caso de la decisión del Perú para resolver el diferendo marítimo con Chile, porque nos permite explicar este cambio de la decisión presidencial de presentar la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia, siendo el presidente un jugador decisivo.

Para aprobar la aplicación del paradigma burocrático a nuestro caso de estudio, Mikael Blomdahl presenta los tres supuestos para la determinación de la relevancia del modelo burocrático en un caso de estudio. El primer supuesto que debe cumplirse es que los jugadores defienden propuestas derivadas de su rol y posición. El segundo supuesto del modelo es que los jugadores defienden diversas opciones de política,

así como, negocian diversos resultados. Por último, según el tercer supuesto, el proceso de toma de decisión refleja un resultado político o un compromiso (Blomdahl 2016, 142)

El primer supuesto se cumple en el hecho de que el presidente Alan García tenía objetivos específicos respecto a la relación bilateral con Chile, que entraban en conflicto con la presentación de una demanda marítima pues podría verse como inamistosa, lo cual llevó al Canciller a plantear una negociación por canales diplomáticos con su par chileno.

El segundo supuesto podemos observar que, dentro del aparato burocrático, pese a que la política aprobada en la esfera más alta de poder consistió en dilatar la presentación de la demanda marítima, la Cancillería seguía trabajando en un escenario de demandar a Chile. Asimismo, Chile jugaba en el escenario de una negación a negociar, más bien podemos ver que desde el frente externo tomaba acciones que desafiaban la relación bilateral y generaba inestabilidad al interior del Perú.

Finalmente, el tercer supuesto también se cumple dado que la decisión final de presentar la demanda generó un consenso y apoyo unánime de los diversos sectores políticos y sociales, a partir del cual surgió el concepto de “relación inteligente” o “cuerdas separadas”, según el cual la relación de amistad y cooperación con Chile y el proceso de la demanda marítima debían seguir cursos separados para no dañar la relación bilateral.

El proceso de toma de decisión en materia de política exterior, según el modelo burocrático de Graham Allison, se expresa en cuatro conceptos organizadores a manera de preguntas. Estas preguntas son indicadores conceptuales que constituyen el paradigma teórico según el Modelo III de política burocrática o gubernamental de Graham Allison. A continuación, desarrollamos de forma sucinta el paradigma propuesto por Allison, que nos permite constatar que el modelo burocrático si es aplicable en nuestro caso de estudio. En el siguiente cuadro presentamos la aplicación de las preguntas en nuestro caso de estudio:

Tabla 2. En base al modelo de toma de decisiones de Graham Allison aplicado al caso de la decisión del Perú de demandar a Chile ante la CIJ.

Primera pregunta	Segunda pregunta	Tercera pregunta	Cuarta pregunta
<p><i>¿Quién juega?</i> Idea clave: Las diferentes posiciones que tienen los actores respecto a una política o un tema.</p>	<p><i>¿Qué determina la postura de cada jugador? ¿Qué determina las percepciones e intereses que lo llevan a adoptar una postura dada?</i></p>	<p><i>¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?</i></p>	<p><i>¿Cuál es el juego? ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?</i></p>
<p>Se refiere a los actores relevantes en el proceso de formulación de la política exterior. Palabra clave: las posiciones.</p>	<p>Se refiere a los intereses y preferencias de los actores. Palabras clave: presiones y bagajes/fines e intereses/posturas/plazos de las cuestiones.</p>	<p>Se refiere al uso de la influencia de la negociación y a las acciones gubernamentales dentro de los canales de acción. Palabra clave: El Poder.</p>	<p>Se refiere a si la marcha o el arrastre político produjeron la decisión final como resultado político. Palabras clave: canales regulares, reglas, evaluaciones y juicios de los actores.</p>
<p>Actores estatales: Alan García (presidente), José Antonio García Belaunde (Canciller del Perú), Michelle Bachelet (presidenta de Chile), Alejandro Foxley (Canciller de Chile). Cancillería peruana y chilena, Fuerzas Armadas, Grupos de oposición en el gobierno (Partido Nacionalista).</p> <p>Actores No estatales: partido Nacionalista, prensa, sector empresarial, asociaciones civiles como el Grupo Basadre.</p>	<p>-Alan García buscaba una nueva relación con Chile en el ámbito de lo económico y comercial, a través del TLC y demás complementariedades. -José García Belaunde propone relanzar la Comunidad Andina de Naciones, invitar a Chile, promover mayores nuevos lazos en la región. -Cancillería peruana quería la demanda marítima, finalizar los últimos detalles jurídicos para ir a la Corte de La Haya. -El partido nacionalista y la bancada en el Congreso pedían la demanda. -El Grupo Basadre pedía negociar la demanda junto con el TLC con Chile.</p>	<p>-Alan García en el cargo de presidente posee un poder dominante. Asimismo, José García Belaunde, que fue compañero de estudios y amigo de García durante su época universitaria, era la persona en la que García había delegado todas las cuestiones en materia de política exterior dada su amplia experiencia y trayectoria internacional en su calidad de diplomático de carrera.</p>	<p>-Decisión del presidente Alan García de encargar la demanda y promover el intercambio comercial con Chile -Desacuerdo del canciller José Antonio García Belaunde. -Fracaso de la iniciativa de negociación y paralelamente trabajo de la Cancillería peruana para cumplir con los requisitos en la CIJ. -Grupos de presión al interior del Perú -La sociedad civil se movilizó, también partidos políticos de la oposición y gobiernos regionales del sur y la población en general. -Los medios, los actores sociales, líderes políticos, congresistas. -Canales diplomáticos directos, las embajadas de Perú en Chile y de Chile en Perú como nexo de comunicación fluida. El trabajo de la sección de América Latina de la Cancillería.</p>

Fuente: Elaboración propia en base del libro "La esencia de la decisión" en Graham T. Allison (1971).

Cómo podemos observar, el Modelo burocrático propuesto por Graham Allison nos ofrece una estrategia para responder a la pregunta clave del modelo teórico, a través de cuatro unidades básicas de análisis que sirven a modo de orientación para explicar el proceso de toma de decisiones del caso de estudio. Primero ¿quién juega? nos permite identificar a los actores principales la decisión de presentar el diferendo marítimo y cuál era su cargo o “posición” en el juego de la negociación. Segundo, ¿qué determina su postura? nos permite analizar qué rasgos tiene su estilo de ejercicio poder, las características de sus visiones para poder identificar sus intereses en la negociación política. Tercera, ¿qué determina el impacto de cada jugador sobre los resultados? Se observa el poder que detenta cada jugador o actor decisorio dentro de las esferas del poder, cuál es la influencia de cada jugador al momento de la toma de decisiones. Y finalmente, la cuarta pregunta ¿Cuál es el juego? Nos permite analizar y describir de forma detallada los cruces, las variaciones y cambios que desembocan en decisiones dentro de un contexto burocrático específico.

Para complementar nuestro marco teórico del modelo burocrático de toma de decisiones, consideramos la inclusión del enfoque presentado por el politólogo americano Charles F. Hermann, quién se ha centrado en el estudio del cambio o redirección en la política exterior. Para Hermann (1990) los cambios en la política exterior pueden darse desde pequeños ajustes en el plan de política, pasando por cambios de plan u objetivos hasta cambios trascendentales y para ello se pueden identificar cuatro agentes para analizar el grado de cambio que puede experimentar una política que son: el impulso del líder, la defensa burocrática, la reestructuración doméstica y un shock externo. Así, se pueden identificar las fases del cambio de una política exterior en base a las fuentes de cambio, ¿cómo surgen? y el impacto del cambio, ¿cuál es su magnitud?

2.2. Los actores ejecutivos en la toma de decisiones en política exterior: El presidente y el Canciller

El análisis de la política exterior nos ofrece dos enfoques de estudio: desde la perspectiva de los actores o desde la dimensión de la estructura. Dichas perspectivas analizan el rol y la influencia que poseen los actores ejecutores de la política exterior (tomadores de decisión) o la estructura en la cual se encaja (sistemas políticos o económicos) para explicar los procesos y la formulación de la política exterior. Ambas dimensiones están interrelacionadas, tanto que se habla del dilema agencia-

estructura. Según este dilema ambas dimensiones están esencialmente interrelacionadas y las explicaciones teóricas no pueden hablar de una dimensión y prescindir de la otra, pues una acción necesita de ambas para llevarse a cabo. No obstante, la perspectiva burocrática de toma de decisiones nos permite enfocarnos en las proposiciones de los actores ejecutores, que guiados por sus objetivos generan diversas dinámicas de presión donde la resultante o decisión final terminará siendo una decisión distinta a la que los actores involucrados intentaron promover de forma individual. En la siguiente gráfica se presentan los actores participantes más importantes en la presentación de la demanda marítima, desde Perú y Chile.

Tabla 3. Lista de presidentes y Cancilleres del Perú y Chile durante el periodo del proceso de elaboración y presentación de la demanda marítima de Perú y Chile

PERÚ	CHILE	PERÚ	CHILE
Presidentes		Presidentes	
Alejandro Toledo (2001-2006)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Alan García (2006-2011)	Michelle Bachelet (2006-2010)
Cancilleres		Cancilleres	
-Manuel Rodríguez Cuadros (2004-2005) -Óscar Maúrtua de Romaña (2005)	-Soledad Alvear (2000-2004) -Ignacio Walker (2004-2006)	-José Antonio Belaunde (2006-2011)	-Alejandro Foxley (2006-2009)

Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva de actores en política exterior posee una amplitud de enfoques teóricos para analizar la agencia o acción humana de los tomadores de decisión en el campo de las relaciones internacionales. Así, el análisis de la política exterior posee diversos autores paradigmáticos tales como Snyder, Rosenau o Mintz, donde se intenta enfocar el análisis del diseño de la política exterior no como producto de un Estado racional y unitario, sino que la teoría se aproxima más a la idea de que las relaciones internacionales están basadas en la toma de decisiones de agentes humanos (Hudson 2005).

Entre una de esas perspectivas centrada en actores se encuentra el modelo burocrático de toma de decisiones, según el cual, las decisiones en política exterior son el resultado producto de un “tira y afloja” del juego político de distintos actores en

niveles de posición (influencia) diferenciados. Consideramos que este enfoque se adecúa más a la realidad de nuestro caso de estudio, respecto a la decisión del Perú de demandar a Chile ante la CIJ, debido a que acentúa los diferentes puntos de vista de los actores, donde los actores no son totalmente racionales (influyen otros factores como intereses, bagajes, posiciones) y se asume que son actores con posiciones clave de las cuales emerge objetivos y agendas que tratan de predominar en el espacio político coyunturales dentro de un proceso de una demanda marítima que se extendía en un período más largo.

El modelo burocrático de toma de decisiones ha sido estudiado y desarrollado principalmente por la academia norteamericana, por el contrario, se ha abordado poco en casos de estudio sobre la ejecución y gestión de la política exterior en América Latina. En ese sentido, una de las líneas de reflexión de este trabajo se sitúa en la utilidad de la aplicación de los conceptos que este modelo de enfoque brinda para el estudio de la política exterior latinoamericana que se complejiza y se distingue cada vez más del estilo de la política exterior norteamericana.

Yale H. Ferguson realiza una reseña de diversas colecciones de ensayos titulado “Análisis de las políticas exteriores latinoamericanas” que examina las aportaciones de diversos académicos dedicados al estudio de enfoques teóricos y análisis de la política exterior en América Latina, como Heraldo Muñoz, Joseph S. Tulchin y Juan Carlos Puig entre otros, con el objetivo de analizar la pertinencia y validez de estos enfoques. En esa línea, como punto de partida es importante tomar en cuenta la diversa información que genera el campo de las políticas exteriores latinoamericanas y la importancia de aplicar modelos teóricos adaptados a las características de nuestra región.

En esa línea, una variable importante y recurrente en el estudio de la política exterior es la Burocracia. En América Latina la burocracia posee una preponderancia particular pues es el espacio donde se establecen las diversas interrelaciones entre los actores, de manera que las características particulares de este sistema influirán también en las acciones y decisiones de los actores ejecutivos. Van Klaveren señala que el análisis del modelo burocrático aplicado a la política exterior latinoamericana no es muy común dado los niveles altos de centralización y concentración del poder que caracteriza el sistema político en la región, aún así, puede resultar un enfoque valioso señala dado que algunas burocracias en política exterior son relativamente complejas e incluyen grupos especializados y altamente diferenciados, cada uno

poseedores de sus percepciones e intereses propios, los cuales no son necesariamente monolíticos y ha habido claros indicios de luchas burocráticas en algunas decisiones cruciales de política exterior en América Latina (Van Klaveren en Ferguson 1987: 150-151).

Cuando hablamos de “centralización” en la toma de decisiones nos referimos a la concentración de poder y funciones en un grupo pequeño, en este caso en el Ejecutivo representado por el presidente y el canciller. De acuerdo con Alberto Van Klaveren algunas burocracias en la política exterior latinoamericana poseen un nivel relativo de complejidad, que incluye grupos especializados y diferenciados con distintos intereses y percepciones, con sus propias luchas internas, de modo que no se puede hablar de burocracias monolíticas (Ferguson 1987:151). Además, este punto de partida nos permite acercarnos a las variables internas de la política exterior, tales como, modelo de desarrollo, el tipo de régimen de gobierno, entre otros, las cuales son variables que influyen en el tipo de política exterior resultante en gobiernos latinoamericanos.

A continuación, presentamos un esquema de los actores con mayor grado de poder e influencia en la toma de decisiones en política exterior peruana durante el período 2006-2008: el presidente Alan García y el canciller José Antonio García Belaunde.

El presidente de la República: Alan García Pérez

Cuando el presidente Alan García ganó las elecciones presidenciales logró superar los fantasmas que cargaba de su primer mandato, en el cual el Perú se sumió en una grave hiperinflación y carecía de liquidez y credibilidad en el sistema internacional. Así, en su estrategia política para la segunda vuelta, donde se enfrentaba al candidato nacionalista Ollanta Humala, esgrimió el slogan “Cambios radicales, pero con responsabilidad”. Es así como durante la campaña presidencial para optar por un segundo mandato se alió con diversos sectores sociales que le permitieron tener una base sólida frente a la rampante popularidad que tenía el candidato outsider Ollanta Humala. Uno de esos grupos sociales fue el empresariado peruano. Para Gutiérrez (2007) la estabilidad política de los primeros meses del gobierno de Alan García se fundamentó en su capacidad de aliarse con sectores que en el pasado fueron antagonistas para el APRA, uno de ellos es el empresariado peruano. No obstante, la relación con el sector empresarial es frágil dado su carácter

coyuntural, pues surgió durante la campaña presidencial y se mantendrá solo mientras exista un interés común y el gobierno continúe la misma línea económica del gobierno anterior dando continuidad y predictibilidad a este sector (Gutiérrez, 2007).

Durante su segundo gobierno Alan García pudo aplicar ese giro político y económico respecto a las ideas y visiones que encarnó en su primer gobierno de filiación política aprista. El presidente Alan García quería desmarcarse respecto a su primer gobierno. Entre sus principales objetivos se encontraba promover una agenda comercial regional y consolidación de las relaciones con los países vecinos. La visión de la relación bilateral con Chile lo adelantó durante la campaña presidencial en la cual se refirió a Chile como “el país al que el Perú debe enfrentar-comercialmente se entiende-para ser líderes del Pacífico Sur y levantar juntos la bandera de la autoestima nacional” (El Comercio, 2006). En esa línea, Alan García utilizaba en su discurso como ejemplo a Chile como un país modelo a seguir por el Perú para una senda de crecimiento económico estable y progresiva. Desde ese momento podemos observar la **visión del presidente Alan García** respecto a la relación bilateral con Chile y que rol jugaría en su estrategia regional en materia de política exterior.

Asimismo, la imagen de Chile como referente y rival al mismo tiempo estuvo presente en el discurso político de Alan García. Como lo explica, el historiador chileno Emilio José Ugarte Díaz:

El segundo componente es el de espejo, de admiración. Según lo que indican los distintos autores consultados, en conjunto con los distintos entrevistados, para Perú, Chile siempre ha sido una suerte de referente. Se ha rescatado la experiencia histórica de Chile, el rol de su clase política, su desarrollo institucional, su relativamente exitosa integración, construcción nacional y en los últimos años su despegue económico. Sobre este último punto, basta recordar que, al asumir el mando, el expresidente peruano Alan García subrayó que su país superará económica y socialmente a Chile a mediano plazo (*La Tercera*, 14 de mayo de 2008). Una muestra más de que Chile es concebido como principal referente y principal rival, al mismo tiempo. (Emilio José Ugarte, 2014)

Referente al análisis de los discursos presidenciales que pronunció Alan García, observamos que no existe mención sobre el tema de la delimitación marítima con Chile, sólo se hace referencia al uso de las 200 millas marítimas y a la importancia

de la pesca artesanal. Esto cambia radicalmente durante su segundo discurso a la nación durante Fiestas Patrias, el año 2007, en el cual acepta el fracaso de las negociaciones diplomáticas con Chile para resolver la diferencia marítima. Como lo vemos en el siguiente cuadro, el giro en el discurso político del presidente Alan García:

Tabla 4. Comparación de Discursos Presidenciales de Alan García: primer y segundo año

Discurso del presidente Alan García el 28 de julio de 2006	Discurso del presidente Alan García el 28 de julio de 2007
<p>Procederemos de inmediato al cierre de seis embajadas, a la reducción del número de agregados diplomáticos y militares a la mitad y a la reducción de los sueldos de los embajadores y diplomáticos, y sus llamados gastos de representación, en un 25%. Ello nos permitirá ahorrar 20 millones de soles que serán concretamente destinados al revestimiento del Canal de Tinajones, en Lambayeque, para ahorrar el 40% del agua que actualmente se pierde allí. Y para la compra de medicina que falta en las postas médicas. (pág. 5-6)</p> <p><u>Pero al hablar de la pesca, reitero nuestra decisión de defender, soberanamente, las 200 millas del Mar de Grau, que fueron tesis jurídica del Perú y reitero mi ofrecimiento de trabajar para reconstruir la Caja de Beneficios Sociales del Pescador, que ha sido llevada a la quiebra.</u> Además, el Fondo de Desarrollo Pesquero promoverá la pesca artesanal con aparejos, instrumentos y embarcaciones, tal como lo hicimos en mi primera administración. (Mensaje presidencial, 2006 pág. 14)</p>	<p>Nuestra relación con Chile se ha afirmado en el aspecto comercial, económico y político. <u>Actuamos de manera transparente y sincera; pero nuestras diferencias respecto a la delimitación marítima y al fiel cumplimiento del Tratado de 1929, no han encontrado solución en el trato diplomático.</u> Por consiguiente, como lo he comunicado con claridad al gobierno chileno, <u>hemos tomado la decisión soberana, respaldada por todo el Perú, de llevar esta controversia a la Corte Internacional de la Haya.</u> Y de allí, en la Haya estamos seguros que la posición peruana será confirmada jurídica e irrefutablemente por el más alto tribunal de la tierra. Se ha registrado por la Cancillería la Ley de Bases del Dominio Marítimo ante las Naciones Unidas, y a ellas se hará entrega de la cartografía correspondiente. (Mensaje presidencial, 2007 pág.12)</p>

Fuente: Elaboración propia.

En esa línea, para ejecutar sus objetivos políticos el presidente Alan García hizo gala de su gran destreza diplomática y se destaca el rol individual del presidente en el ejercicio de la política exterior peruana durante su gobierno. Una de las cualidades del presidente Alan García es su ejercicio de **diplomacia presidencial**. Esto se refleja, a través, de las acciones en materia de política exterior realizadas con la marcada importancia del más alto nivel que le confiere con su presencia a diversas políticas de gobierno y eventos. El personalismo del presidente Alan García en la ejecución de la política exterior durante su segundo gobierno, a través del ejercicio de la diplomacia presidencial fue preponderante. De acuerdo con Malamud (2015) la diplomacia presidencial es un mecanismo entendido como un recurso habitual para dirigir negociaciones a nivel nacional entre presidentes, cada vez que se debe tomar una decisión crucial o necesitan ser resueltos conflictos críticos, esta etiqueta hace

referencia a cualquier forma de diplomacia de cumbre política, en oposición a un proceso burocrático o la diplomacia profesional” (Malamud, 2015, p. 139).

Asimismo, es importante hacer énfasis en la relación de la variable régimen presidencial y política exterior para analizar la toma de decisiones en el caso peruano. En esa línea Malamud nos explica la relevancia de los sistemas presidencialistas en América Latina para la toma de decisiones, señalando el vínculo entre presidencialismo y política exterior:

Un presidencialismo de gran concentración de poder implica la reducción de motivos de veto en la mayoría, o en todas estas dimensiones (constitucional y partidario), así se incrementa potencialmente la capacidad de iniciativa presidencial. La respuesta rápida y la toma de decisiones impulsadas por el ejecutivo (Malamud 2015).

De acuerdo con ello, los regímenes presidencialistas tienden a poseer mayor autonomía en la ejecución de su política exterior, pues recae un amplio poder decisión en el máximo mandatario que presida tal investidura. El liderazgo personalista y la diplomacia presidencial ejercida por Alan García durante su segundo mandato y su visión de profundizar áreas como el intercambio comercial y la integración en el Pacífico, como una propuesta de cambio en la práctica de la política bilateral con Chile son características clave de su perfil como actor ejecutivo en la más alta esfera del poder de decisión en materia de política exterior. Finalmente, el 16 de enero del 2008, el presidente Alan García expresó frente al Hemiciclo la decisión del gobierno peruano de presentar formalmente la demanda marítima con Chile como decisión de Estado.

El Canciller: José Antonio García Belaunde (2006-2011)

El embajador José Antonio García Belaunde estudió Derecho en la Universidad Católica y luego ingreso a la Academia Diplomática. Así, en su perfil destacan dos ámbitos de interés: los temas de comercio internacional la promoción de la integración comercial. Inició su carrera diplomática desde muy joven. Su primer puesto en el extranjero fue en Naciones Unidas, en la Comisión Económica empezando su carrera vinculada a temas de economía internacional. También participó en la Conferencia de París Norte-Sur desarrollada entre los años 1975-1977, donde el Perú presidió la copresidencia junto con Japón en temas de materias primas. Esta conferencia buscaba establecer un nuevo orden económico internacional que incluyera a países

desarrollados como países subdesarrollados. De regreso al Perú, en el año 1988 fue nombrado como embajador y continuó sumergiéndose en la promoción de la integración cuando ejerció como Subsecretario de Estudios Económicos e Integración, en un contexto donde la discusión regional se concentraba en torno al fin de la era del desarrollo, la crisis de la deuda, las reformas estructurales en América Latina y las primeras manifestaciones de la globalización comercial que impactó en los Estados.

Entre otros cargos en su carrera diplomática a inicios de la década de los 90s asumió como director de la Comunidad Andina en temas de integración económica donde permaneció por alrededor de dieciséis años. El Perú fue uno de los países promotores de la integración andina por lo que se promovió la organización de los consejos presidenciales andinos cuya fecha de creación fue el 23 de mayo de 1990. Este órgano es un espacio de decisión política y creación de directrices con los demás órganos de la CAN. Durante la autocracia de Alberto Fujimori estuvo entre los 117 diplomáticos sujetos del cese injustificado en el año 1992. Esta acción ilegal golpeó duramente la organización interna del Ministerio de Relaciones Exteriores pues se comprobó las denuncias de actos de corrupción que ha tomado años en reformar y superar.

Llegado el gobierno del segundo de Alan García, en el 2006 fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. En el perfil del canciller José Antonio García Belaunde es importante señalar la relación de amistad con el mandatario Alan García, la cual se remonta desde la juventud durante su época universitaria en la Universidad Católica. Un dato no menor es que se mantuvo en el cargo durante todo el periodo del segundo gobierno del presidente Alan García que va desde 2006 al 2011. En el aspecto institucional, como canciller impulsó la propuesta de simplificación de la estructura funcional de la Cancillería peruana, la medida adoptada consistió en convertir las Secretarías de Comunidades en el Exterior y Administración en sub secretarías y eliminando la Secretaría de Política exterior, todo esto con el objetivo de que tengan mayor autonomía y relación directa con el canciller y el vice canciller (El Comercio, 2008). Otra de sus iniciativas de mejoramiento institucional consistió en potenciar la capacidad de los diplomáticos para llevar a cabo negociaciones en materia comercial y de inversiones, al hacer hincapié en la especialización en dicha materia incluyéndolo en el currículo educativo en la carrera diplomática.

Asimismo, en el ejercicio de su cargo como canciller José Antonio García Belaunde trazó objetivos definidos en torno a la búsqueda de la integración comercial

con los países vecinos y el fortalecimiento de la imagen del Perú como país receptor de inversiones. Como canciller sus principales intereses y objetivos consistieron en buscar el mejoramiento de las relaciones con los países de la región que no pasaban por su mejor momento por diversas razones de índole políticas e ideológicas. Como lo señala el canciller García Belaunde en la siguiente cita:

Mire había dos tipos de objetivos, y yo diría que hasta tres. Los más inmediatos: el Perú tenía una mala relación con Chile en ese momento, tenía una mala relación con Bolivia, tenía una mala relación con Venezuela. Con Chile porque el canciller Manuel Rodríguez, que fue canciller en la época de Toledo, había amenazado a Chile con demandar a la Corte de La Haya, entonces se había crispado eso, no hizo la demanda, pero sí hizo la amenaza (Conversación personal con José Antonio García Belaunde, 2019).

La relación con Chile se había deteriorado en principio debido a que el presidente Alejandro Toledo realizó las acciones formales para retomar el tema del diferendo marítimo. Así, el gobierno planteó una política bilateral que se distanciara del estilo diplomático de la administración anterior, enfatizando una agenda de estrechamiento de las relaciones con los países de la región, marcadamente económica y de integración comercial. Esta relación bilateral fue retomada por el gobierno del presidente Alan García desde un nuevo y diferente enfoque. Uno de los presupuestos de la política exterior del canciller García Belaunde fue el manejo pragmático y libre de ideologías de la política exterior podría ser más eficiente en los objetivos en el ámbito exterior.

En esa línea, la prioridad venía por mejorar las relaciones bilaterales en la región buscando una identidad fortalecida de cara al exterior en temas de intercambio y económicos, motivando una política de comercial con los países vecinos y en la región de Asia Pacífico. El canciller continúa explicando sus objetivos de política exterior:

Con Bolivia, por razones ideológicas básicamente; con Brasil, por una decisión del gobierno de Toledo de retirar al Perú de un grupo de negociación, dentro de la Organización Mundial de Comercio, que lideraba Brasil y que llevaba un poco la voz cantante de los países en desarrollo, y Brasil había tomado muy a mal que el Perú se retirará. Con Venezuela, obviamente, por la intervención de Chávez en el proceso

electoral, como se acordará usted en el 2006 Chávez se metió en el proceso, fue a Bolivia, empezó a hacer declaraciones, etc. Y después, tenemos una mala relación, además, con Japón. Entonces, la primera prioridad era con Japón porque se había “fujimorizado” la relación, Fujimori había estado poco antes en Japón, entonces estaba muy “fujimorizada” la relación y muy tensa. Lo primero era arreglar la casa, arreglar la vecindad, entenderse con todos. Esa fue la primera, la más inmediata prioridad (José Antonio García Belaunde, Conversación personal, 2019).

En esa línea, uno de los principales objetivos del gobierno de García era restaurar las relaciones tanto con Chile como con Japón, además de trabajar en la normalización de las relaciones con Bolivia y Venezuela (Bruce St. John, 2023, pág. 98-99). La relación con Bolivia se había desgastado debido a una escalada verbal entre los mandatarios Toledo y Morales principalmente debido a acusaciones ideológicas de este último por la aprobación de los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y el gobierno peruano. Mientras que la relación con Japón la relación estuvo muy marcada por el proceso de extradición de Alberto Fujimori, quién debía asumir acusaciones de cargos judiciales en el Perú. Llegado de Japón a Chile, el ex presidente Alberto Fujimori se mantuvo en Chile hasta que la Corte Suprema definió su extradición a Perú el 21 de septiembre del 2007.

Otro de los objetivos expresados por el canciller consistió en generar una nueva integración que no estuvieran comprometidos por la influencia ideológica. Este aspecto de su biografía es interesante pues configura una visión más pragmática en el ejercicio de la política exterior. Para el canciller la estrategia de integración regional que debía seguir el Perú debía proyectarse hacia el Asia Pacífico. Como se comentó, en el año 2006 el panorama político en la región estuvo marcado por tendencias ideológicas en tensión con gobiernos de izquierda (Bolivia, Ecuador y Venezuela) que ascendieron al poder y criticaban un modelo de regionalismo abierto. Este modelo de integración se plasma a través de negociar acuerdos de liberalización de mercancías y servicios incluido el movimiento de personas, todas estas prácticas generan el incremento a la interdependencia entre las naciones y con una coincidencia de visión política que permite prosperar hacia un mayor relacionamiento e institucionalizar instancias de coordinación y una agenda formal entre los países miembro. De acuerdo con Briceño (2010) hay una división en tres ejes que promueven modelos económicos bastante distintos. Por un lado, tenemos el "eje del regionalismo abierto-TLC," que está personificado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),

el cual se ha expandido mediante acuerdos de TLC entre Estados Unidos y algunos países de la región. En contraposición a este modelo es posible identificar dos tendencias. El "eje revisionista" representada por Mercosur liderado por Brasil que propone un nuevo regionalismo sudamericano y más adelante el surgimiento de Unasur con propuestas que incluían infraestructura regional. Un segundo eje "antisistémico," está representado por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), liderada por Hugo Chávez y se ha vinculado con la propuesta boliviana del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), el cual se describe como no capitalista. (pág. 44-45).

En ese contexto, con la CAN en crisis debido a la salida de Venezuela ya dejaba de ser un espacio atractivo de desarrollo comercial para el Perú, además debía hacerle frente al liderazgo de Hugo Chávez que tenía un discurso opuesto a promover políticas de apertura. Así, en el año 2006, surgió una propuesta nacida en el gobierno peruano de una organización de países latinoamericanos que se proyectan al Pacífico, que luego se constituyó como Foro del Arco de la Alianza del Pacífico, un espacio con el objetivo de promover la articulación económica y la cooperación entre países. Este foro es precursor de la Alianza del Pacífico constituido en el 2011 con la firma de la Declaración de Lima, que ahora se configura como uno de los más importantes organismos de carácter regional en América Latina y tiene como objetivo la profundización de la integración económica de sus miembros.

Por otro lado, durante el ejercicio de su cargo como canciller se promovió la negociación y suscripción de diversos acuerdos comerciales, como el Acuerdo de Promoción Económica con los Estados Unidos, así como la culminación de las negociaciones para el Acuerdo Comercial con la Unión Europea. El propósito de estos acuerdos consiste en abrir el mercado internacional a los productos peruanos y profundizar el intercambio comercial, no obstante, el beneficio estos instrumentos exigen un nivel de competitividad que no todos los actores del mercado nacional pueden aprovechar en su beneficio la integración al mundo.

2.3. Otros actores relevantes en la política exterior peruana: las fuerzas armadas, el sector empresarial y la opinión pública

Las Fuerzas Armadas, el sector empresarial y la opinión pública tuvieron distintas apariciones en diferentes momentos del proceso decisorio que desembocó en la presentación de la demanda marítimo con Chile. Asimismo, como actores clave en la

sociedad tuvieron un rol e influencia en la dinámica de la relación bilateral. Como sabemos, uno de los momentos más importantes fue la negociación del TLC con Chile donde el sector empresarial fue bastante activo, mientras que las Fuerzas Armadas jugaron un rol en el aspecto defensivo y disuasivo tanto en el discurso como en medidas específicas del gobierno peruano. Asimismo, la opinión pública juega un rol fundamental en la legitimación de las medidas políticas en torno al diferendo marítimo y en cuanto a las percepciones frente al país sureño.

Las Fuerzas Armadas

En temas donde se discute la soberanía y defensa del territorio es impensable no concebir un lugar preponderante de las Fuerzas Armadas de un país. Su rol de acuerdo a la Constitución Política del Perú dota a esta institución en su artículo 165 con la misión de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asimismo, existen ámbitos donde comparte dicha misión con el sector de relaciones exteriores. El General de Brigada y jefe de Salud del Ejército, Otto Guivovich desempeñó sus funciones durante la reactivación de la demanda marítima. A continuación, nos ofrece una visión del papel que tuvo el sector Defensa y las Fuerzas Armadas durante el segundo gobierno de Alan García:

La política exterior es una labor exclusiva y excluyente del presidente de la República y tiene para eso a la Cancillería que es la que ve los temas más allá de la frontera. Las Fuerzas Armadas, ven más allá de la frontera. Lógicamente, tú no puedes dejar de hacer apreciaciones regionales más allá de la frontera, pero tu proceso de toma de decisiones está desde la línea de frontera hacia adentro. Eso en estado de derecho en situaciones normales. Pero, en las relaciones internacionales, y todo aquello que compete al ámbito regional, global, de las relaciones entre Estados es tarea del presidente (Otto Guivovich, Conversación personal 2019)

Como se observa, la definición de responsabilidades y funciones en materia de política exterior esta claramente definidas en la Constitución y en un estado de derecho el respeto por la legalidad orienta las acciones de todos los sectores y de las personas que están a cargo. No obstante, las Fuerzas Armadas en Perú desde la recuperación de la democracia en el Perú han ampliado a roles no tradicionales como las misiones de paz y la política de fronteras (Gómez de la Torre Rotta, 2018). En esa línea, la posición de las Fuerzas Armadas respecto a la búsqueda de una delimitación

de nuestras fronteras fue de respaldo total a las acciones del gobierno. Como lo explica el General Otto Guivovich:

Siempre este tema genera rencillas, genera tensiones, genera desconfianzas y algunas veces fricciones, pero no fue así. Lo que pasa es que las Fuerzas Armadas hay que entenderlas como una fuerza, un estamento de poder, que tiene poder, pero que está subordinada al poder político. Yo, cuando asumí fui muy enfático en plantear, la espada del oficial de las Fuerzas Armadas es un símbolo de honor, el militar está para servir a la patria, defender la democracia, que es el sistema elegido entonces la espada tiene que dejar de apuntar al corazón (Otto Guivovich, conversación personal 2019).

La subordinación de las Fuerzas Armadas y el respeto por los fueros de cada estamento de poder están claramente definida. Así como el rol de las Fuerzas Armadas en los ámbitos propios de las acciones del Estado en el exterior. El general Otto Guivovich nos explica la dinámica de la relación entre sector de relaciones exteriores y defensa:

Un trabajo complementario entre la Cancillería y las Fuerzas Armadas. La Cancillería es el primer escalón que tiene el Estado para evitar los conflictos. Si por alguna razón, la Cancillería no logra, se desborda y hay amenaza contra el Estado intervienen las Fuerzas Armadas. Pero, se entiende que la Cancillería y las Fuerzas Armadas hacen un trabajo complementario. Nunca puedes entender una cancillería sin el respaldo de las Fuerzas Armadas, ni unas Fuerzas Armadas sin Cancillería (Guivovich, conversación personal 2019).

Esta relación de complementariedad en la acción de cada sector se visualiza en el caso de la demanda marítima. Dado que si bien se discutían las probabilidades de amenazas o riesgos al interior de la institución en el ámbito exterior las acciones se materializaban más disuasivas, leves y de no confrontación. Estas visiones respecto al papel complementario más no influyente de las Fuerzas Armadas en la toma de decisión de acudir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para demandar a Chile, coinciden con lo expresado en la entrevista por el canciller García Belaunde en la cual señala que la decisión “se hizo al margen del sector militar. El sector militar contó muy poco en el gobierno” (José Antonio García Belaunde, conversación personal 2019). No obstante, lo que si observamos fueron acciones disuasivas de

ambas partes, tanto del gobierno peruano como chileno. Desde el Perú, el ministro de Defensa Allan Wagner planteó al Comando Conjunto la importancia de desarrollar un plan de defensa convencional al que llamó "Núcleo Básico Eficaz". Este plan implicaría la colaboración conjunta de las fuerzas del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea en caso de que, aunque improbable, el Perú fuese atacado por otro Estado. El propósito del Núcleo Básico Eficaz consistiría en mantener una respuesta efectiva y robusta para detener cualquier agresión que permita dar tiempo a generar espacios de negociación diplomática, donde Chile representaría un escenario de amenaza o riesgo residual (Alegría V. 2008, pág. 335-336).

El Sector Empresarial

Durante el inicio del gobierno de Alan García el sector empresarial en el Perú observaba el mejoramiento de la relación bilateral con Chile como una oportunidad de expandir y aumentar el intercambio comercial con el país vecino. Diversas organizaciones civiles y grupos empresariales como Comex, Confiep, Cámara de comercio peruano chilena, Sociedad Nacional de Industrias plantearon las relaciones con Chile como complemento y socio para los empresarios peruanos.

Es así que la política bilateral con Chile dio inicio a relaciones comerciales florecientes y el clima de negocios era favorable entre ambos países. Para el 2006, el intercambio comercial entre el Perú y Chile sobrepasa los 1800 millones de dólares, donde es el Perú, en los últimos tiempos, el que exporta mayores volúmenes que Chile (El Comercio, 2006). Como se observa en el Gráfico 4, desde el 2005 hay que resaltar que la composición de las exportaciones del Perú hacia Chile, están compuestas en gran parte por minerales (exportaciones tradicionales) y poco a poco están creciendo las exportaciones peruanas no tradicionales hacia Chile.

Por otro lado, las inversiones chilenas en Perú experimentaron un gran avance y se fijaron metas ambiciosas. En una entrevista para medios peruanos, la presidenta Bachelet expresó que para finales del 2006 su país debe haber alcanzado los 5 mil millones de dólares invertidos en el Perú (El Comercio, 2006). Como se observa en el Gráfico 3 el stock de inversión extranjera directa de Chile en el Perú despuntó y llegó a casi su pico en el 2008, durante el gobierno de Alan García. Esta inversión alcanzó los US\$ 1097 millones de dólares.

En los primeros meses del gobierno se inició el proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Chile, que se firmó el 22 de agosto de 2006. Los actores

que resaltaron y expresaron sus puntos de vista provinieron del Consejo empresarial peruano-chileno liderado por Juan Francisco Raffo. En esa línea, se expresó el interés por mejor trato en la negociación comercial con Chile. Durante este periodo de negociaciones entre el equipo peruano liderado por Ministerio de Comercio Exterior y el equipo negociador de Chile, surgieron diversas opiniones en los sectores económicos y sociales vinculados al sector comercial. Sobre todo, porque este tratado volvió a poner en debate la relación asimétrica de la inversión privada entre Perú y Chile, el cual está desbalanceado pues Chile invierte más en Perú que los inversionistas peruanos en Chile. En esa línea, desde el sector económico se podían identificar algunas discrepancias. Según el economista Alan Fairlie “básicamente era que quienes suscribían la tesis liberal de que la interdependencia económica reduce los conflictos. Entonces, para esos colegas presentar una demanda iba a detener esa interdependencia, y que más bien era un problema, un obstáculo porque en realidad la profundización del vínculo económico iba a llevar una solución en mejores condiciones. Me parece que esa era una diferencia central, porque había quienes postulábamos que, como señalan también otros autores, la interdependencia reduce los conflictos cuando las relaciones son simétricas, pero si hay asimetrías que se profundizan, más bien es fuente y origen de conflicto más aun cuando el intercambio es norte-sur, cuando ha habido conflictos previos, o cuando hay problemas pendientes como era el caso de La Haya.” (Conversación personal, 2018).

Pese a las tendencias cíclicas que han caracterizado a las relaciones bilaterales en el ámbito político, durante este periodo se buscaron coincidencias y puntos de encuentro en el intercambio comercial y una mayor integración económica, buscando nuevos mercados como socios, generar oportunidades para posicionar productos y atraer la demanda interna de ambos países. En esa línea, en la Tabla 5, podemos observar el progreso del intercambio comercial con Chile que ha venido creciendo con la puesta en marcha del TLC. Mientras que en los Gráficos 4 y 5 se observa los montos y las características de las exportaciones e importaciones peruanas hacia Chile, el cual ya era un socio relevante para el Perú dentro de la región, obteniéndose una balanza comercial positiva para el Perú.

Tabla 5. Intercambio comercial entre Perú y Chile

Comparativo Perú - Chile
(US\$ Millones)

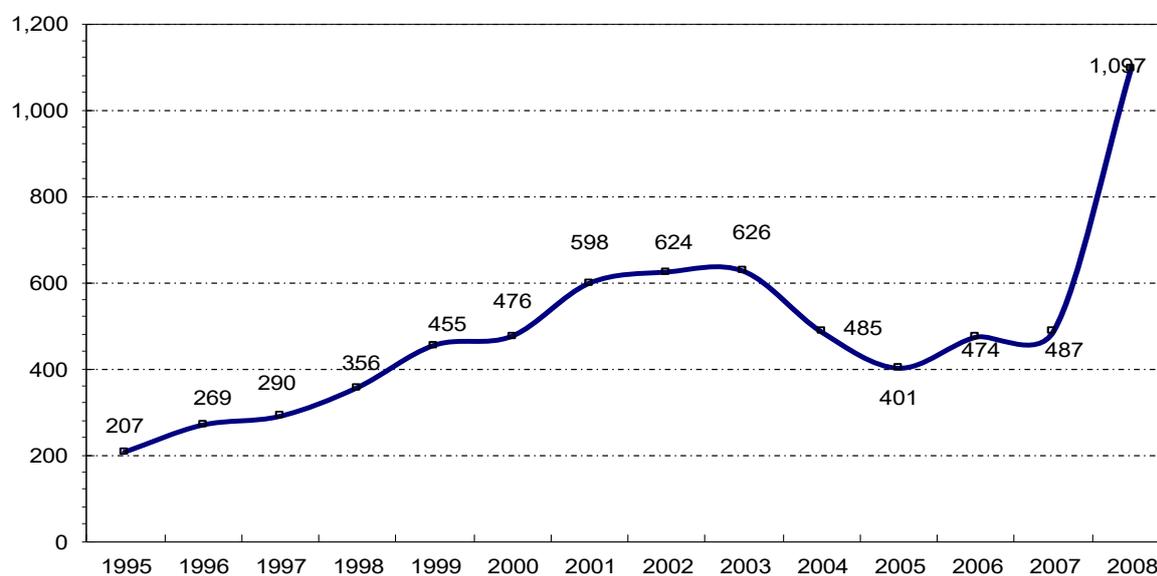
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comercio Chile - Mundo						
(A) Exportaciones	32 520	41 267	58 486	67 644	69 084	n.a.
(B) Importaciones	22 935	30 492	35 899	43 991	58 173	n.a.
Comercio Perú - Mundo						
(C) Exportaciones	12 716	17 273	23 800	28 084	30 628	26 628
(C)/(B)	55,4%	56,6%	66,3%	63,8%	52,6%	-
(D) Importaciones	9 349	11 563	14 224	18 981	27 736	20 265
(D)/(A)	28,7%	28,0%	24,3%	28,1%	40,1%	-
Comercio Perú - Chile						
(E) Exportaciones	711	1 117	1 420	1 696	1 687	747
(E)/(B)	3,1%	3,7%	4,0%	3,9%	2,9%	-
(E)/(C)	5,6%	6,5%	6,0%	6,0%	5,5%	2,8%
(F) Importaciones	437	574	816	836	1 123	935
(F)/(A)	1,3%	1,4%	1,4%	1,2%	1,6%	-
(F)/(D)	4,7%	5,0%	5,7%	4,4%	4,0%	4,6%

Fuente: MINCETUR-Oficina General de Estudios Económicos

Figura 3. Características de la relación comercial Perú-Chile

Evolución del Stock de IED de Chile en Perú

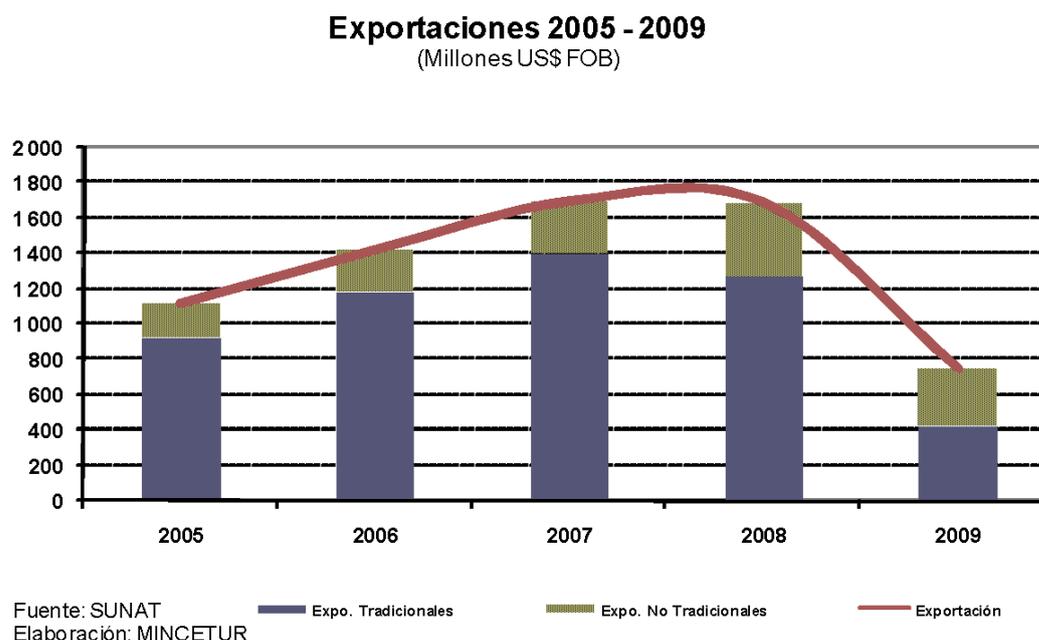
(US\$ MILLONES)



Fuente: PROINVERSIÓN

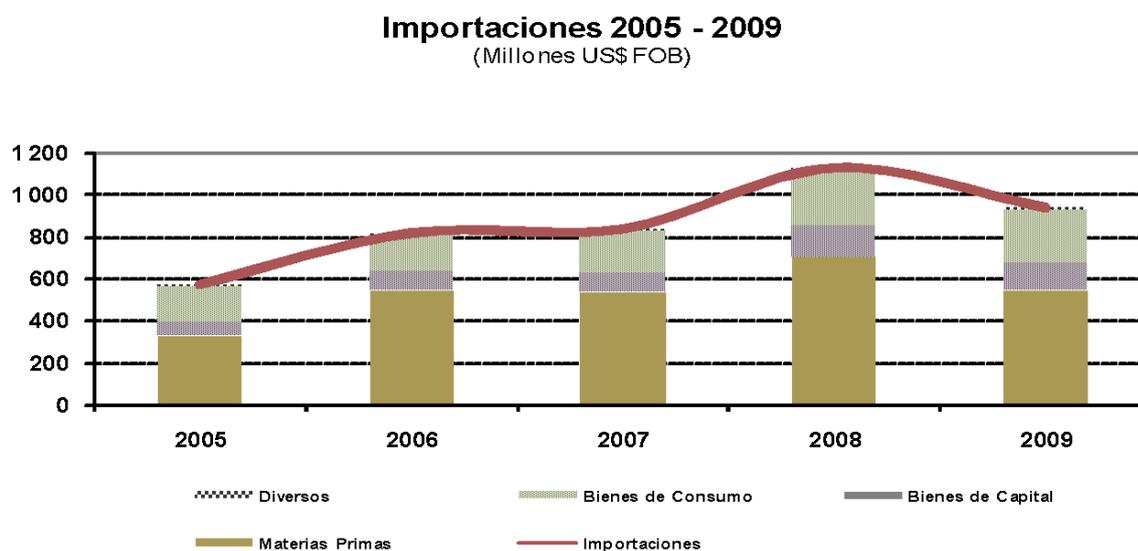
Elaboración: MINCETUR

Figura 4. Desarrollo de las exportaciones



Fuente: MINCETUR-Oficina General de Estudios Económicos

Figura 5. Desarrollo de las importaciones

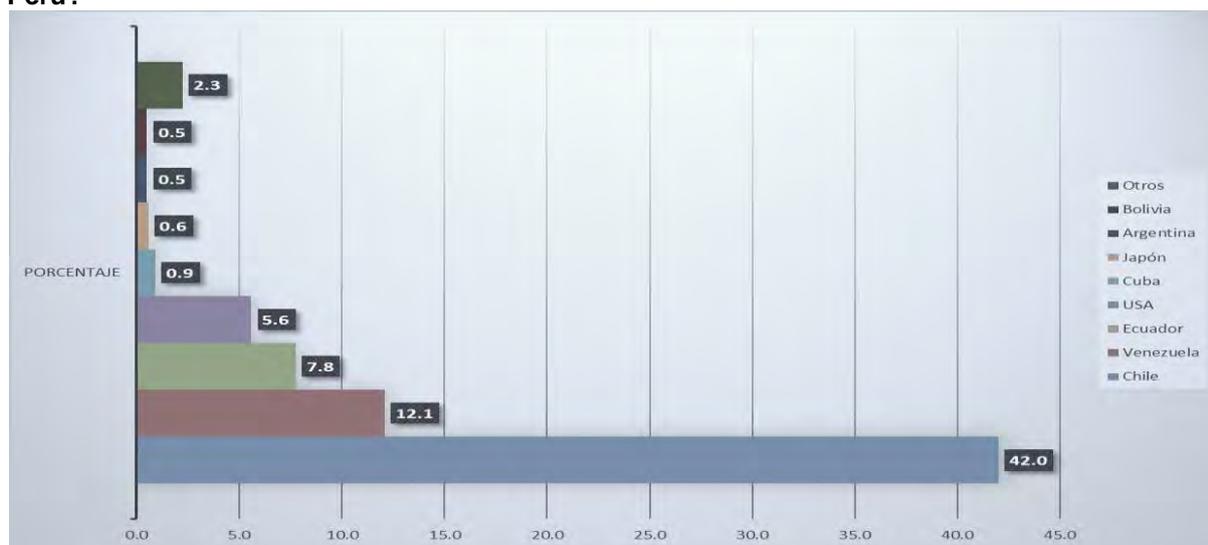


Fuente: MINCETUR-Oficina General de Estudios Económicos

La opinión pública

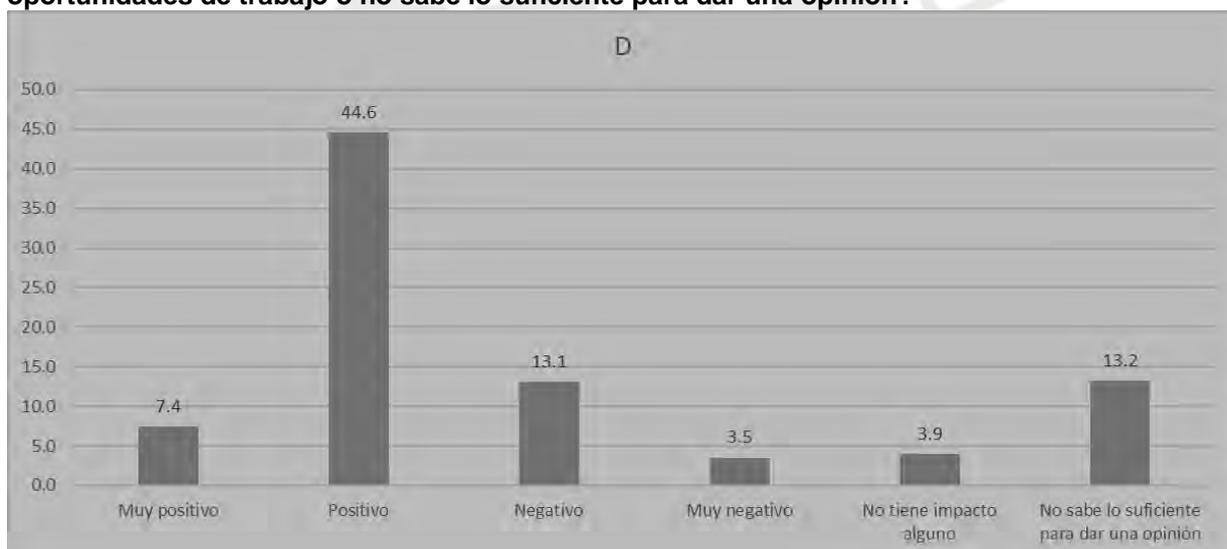
Durante el segundo gobierno de Alan García para tener una percepción más clara sobre en qué escenario político se encontraba el presidente al llegar al poder en su segundo mandato presidencial podemos observar las encuestas de opinión entre los años 2006 y 2007. Entre ellas tenemos a la encuesta de opinión pública latinoamericana “Latino barómetro” en su sección Globalización y el reporte “El Perú, las Américas y el Mundo 2008” encuesta de opinión pública y política exterior producida por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. Así, podemos recoger las opiniones y puntos de vista de la población respecto a los temas sobre relaciones internacionales e integración regional, que permiten analizar las percepciones sobre la conducción de la política exterior peruana y las relaciones con los países vecinos. Como se observa en el Gráfico 6, desde la perspectiva de la población peruana, la percepción de la sociedad sobre Chile se caracterizó por ser inamistosa, negativa, y cargada de valores de negativos, lo cual el alto nivel de desconfianza que caracteriza a la relación bilateral, explicada en parte por la carga histórica y la fluctuación en determinados periodos. Esto añadía un reto mayor para cualquier gobierno que deseara impulsar un mayor acercamiento entre ambos países. La estrategia del gobierno del presidente Alan García para promover una nueva relación con Chile ha sido implementar una política de intercambio comercial que permita modificar la trayectoria de la relación hacia una nueva realidad y ruta. En esa línea, en la Gráfica 7, podemos observar que para la opinión pública los tratados de libre comercio son bien recibidos y tienen una auspiciosa percepción positiva en la ciudadanía debido a que conllevan mayor inversión en el Perú y por ende tiene un impacto en el aumento del empleo. Por lo tanto, los tratados comerciales son herramientas que en primera instancia serán bien recibidos por la ciudadanía y son puertas que pueden promover una relación.

Figura 6. Perú: País menos amigo del Perú ¿Qué país cree usted que es el menos amigo de Perú?



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta “Latino barómetro” (2006)

Figura 7. Perú: ¿Cree Ud. que los tratados de libre comercio internacionales tienen un impacto muy positivo, positivo, negativo, muy negativo, no tiene impacto alguno sobre sus oportunidades de trabajo o no sabe lo suficiente para dar una opinión?



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta “Latino barómetro” (2007)

CAPÍTULO TERCERO

LOS FACTORES CLAVE DE LA DECISIÓN DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA MARÍTIMA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ):

El diferendo marítimo con Chile que finalizó con la presentación de la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) se distingue por ser un proceso cuya gestión diplomática y política posee antecedentes que se rastrean hasta el siglo XX, y que no ha estado exento de presiones internas y externas durante la etapa de la decisión de presentar la demanda durante el segundo gobierno de Alan García. Las características del diferendo marítimo tienen una dimensión jurídico técnica, pero también una dimensión de gravitación política. Así como, las condiciones que se generaron para permitir al Perú optar por un mecanismo jurídico internacional de solución de controversias. La demanda del Perú se plantea por la soberanía de una zona marítima sobre 37900 km² en el océano pacífico, un trapecio marítimo de 28000 km² y más adelante en el desarrollo de los hechos y en el aumento de la tensión entre ambos países por el endurecimiento de sus posturas se sumó la controversia por un espacio de terreno llamado “triángulo terrestre”. La postura peruana señala que la Declaración sobre Zona Marítima del 18 de agosto de 1952 (que establece las 200 millas náuticas de cada país) y el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima del 4 de diciembre de 1954 (para resolver los conflictos ocasionados por el paso de pescadores artesanales en zonas exclusivas), ambos tratados tripartitos, no constituyen acuerdos de delimitación marítima, de manera que hasta la fecha el Perú y Chile no han celebrado ningún tratado de delimitación marítima.

Sin embargo, hay consideraciones que van más allá del plano jurídico que impactan considerablemente al problema del diferendo marítimo, tal como la relación histórica de vaivenes con Chile, los intereses de un gobierno entrante, la percepción y visión de los actores decisores respecto a temas de gravitación nacional, el poder al que están sujetos, los temas de soberanía, territorio y más importante aún la búsqueda del interés nacional.

En los capítulos anteriores hemos intentado hacer un análisis responder a los conceptos organizadores del Modelo burocrático de Graham Allison que corresponden a la identificación de jugadores y la posición de sus cargos. Luego del análisis de contexto histórico y antecedentes y la descripción del modelo burocrático y sus conceptos organizadores a manera de cuatro preguntas orientadoras, junto con el

análisis del perfil de los actores tomadores de decisión: el presidente y el canciller, es posible definir más claramente los factores clave que influyeron en el proceso de toma de decisiones de nuestro caso de estudio.

Luego de la identificación de los actores clave, cuáles fueron sus percepciones e intereses, además de sus ámbitos de poder, intentaremos responder a la pregunta ¿Cuál es el conflicto? Para ello desarrollaremos tres factores clave. En gran parte es posible decir que el origen de los conflictos fue el choque de intereses opuestos que tenía cada uno de los jugadores que chocaba con sus prioridades políticas. La renuencia del presidente Alan García de presentar la demanda ante la CIJ. Además, la intención del gobierno de reflotar la relación bilateral con Chile, la larga trayectoria dentro de la Cancillería de gobiernos consecutivos para promover una delimitación marítima con Chile que constituía una tarea histórica pendiente para el Perú y que continuó hasta tener todos los aspectos jurídicos listos en caso que el Perú decidiera presentar la demanda. El fracaso de la negociación entre cancilleres para encontrar una solución directa y negociada en torno a la delimitación marítima. La reacción de la sociedad civil y los grupos nacionalistas ante este desenlace. Sumado a ello la propia naturaleza compleja de la relación con Chile (que incluye factores históricos y sociales) implicaba una sensibilidad y desconfianza en el ámbito doméstico bastante alta.

A partir de ello, nuestro propósito es realizar un análisis sobre la manera cómo se tomó la decisión final de presentar la demanda marítima ante la CIJ, analizando las variables independientes que desembocaron en esta decisión final. En esa línea, buscamos responder a la pregunta: ¿Cómo se tomó la decisión de presentar la demanda marítima con Chile? Asimismo, responder a la pregunta principal nos permitirá esbozar una respuesta a dos preguntas secundarias que subyacen: 1.- ¿Por qué se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima al inicio del gobierno entrante en el año 2006? 2.- ¿Qué generó el cambio de política que desembocó en acudir a la CIJ en el año 2007?

Así, esta pregunta puede ser respondida desde distintos modelos teóricos sobre toma de decisiones en política exterior, tales como los tres modelos teóricos propuestos por el politólogo Graham Allison. Esta investigación utilizará el modelo burocrático, la cual es una perspectiva teórica que busca explicar la toma de decisiones en base a jugadores (tomadores de decisión) que poseen diferentes esferas de influencia y pugnan por imponer sus intereses en una constante negociación

de tira y afloja cuando en un primer momento el gobierno del presidente Alan García optó por no presentar la demanda marítima, generando una propuesta de negociación y cuándo dada a las circunstancias retrocedió en esa posición hasta llegar al momento de la presentación oficial. Nuestro principal objetivo al utilizar esta perspectiva teórica es analizar cómo se toma una decisión del más alto nivel, que incluye temas de soberanía y territorio, en la política exterior peruana y los constantes choques de opinión y luchas intergubernamentales teniendo como resultado una política nueva. Asimismo, al aplicar el modelo burocrático analizaremos qué aspectos de la teoría nos permite explicar la realidad estudiada y en qué aspectos el modelo puede resultar insuficiente para explicar el contexto latinoamericano de la ejecución de la política exterior.

En esa línea, en los siguientes acápite analizaremos las tres variables independientes que podemos extraer del proceso de toma de decisiones de los actores ejecutivos, aplicando el modelo burocrático, que nos permite responder a la pregunta principal de nuestra investigación. Este ejercicio nos permitirá observar la aplicación del modelo burocrático en nuestro caso de estudio.

Las variables independientes son: 1) El liderazgo y el personalismo del presidente Alan García, ejecutor de la política exterior 2) El fracaso de la negociación diplomática entre el canciller José Antonio García Belaunde y el canciller Alejandro Foxley y 3) La corriente nacionalista, como factor doméstico interno, que surgió debido a las acciones unilaterales de Chile hacia el Perú y la frágil estabilidad de la relación bilateral.

Para describir el proceso de toma de decisión del primer momento, es decir, para responder la primera parte de la pregunta: ¿Por qué no se presentó la demanda marítima contra Chile al iniciar el gobierno de Alan García Pérez en el año 2006 y si se presenta año y medio después en el 2007? Es necesario resaltar la diferencia entre una decisión política puntual y un proceso decisorio en el cual se siguen fases diferenciadas. En esa línea, Janice Stein (1970) explica lo siguiente: "Es útil establecer una distinción entre una decisión, es decir un acto o un comportamiento único y específico, y una política, esto es un conjunto de decisiones que, en conjunto, revelan una línea de comportamiento. Decisión y política son ambas manifestaciones de la política exterior pero la primera se refiere a un comportamiento particular mientras que la segunda representa una tendencia o estructura de comportamiento más general" (Como se citó en Calduch, 1993, p.1). Este caso de estudio se configura un proceso decisorio, pues se dieron lugar a un conjunto de decisiones sucesivas que

respondieron a una visión particular del líder y otros actores decisores de influencia en el ámbito de la política exterior o que tuvieron algún interés en torno a la búsqueda de una delimitación marítima con Chile.

A continuación, se desarrollará cada variable con el objetivo de explicar el proceso de toma de decisiones en nuestro caso de estudio como un todo general y analizar cómo cada variable es un factor clave en un proceso más amplio de toma de decisiones, que genera el desenlace final de la decisión de presentar la demanda marítima ante la CIJ para resolver el diferendo marítimo con Chile.

3.1. El liderazgo y el personalismo del presidente Alan García: ejercicio de la diplomacia presidencial

Una vez electo presidente de la República por un segundo mandato los intereses de Alan García estuvieron orientados a dejar atrás el recuerdo desastroso de su primer gobierno y dotar a su nuevo mandato de estabilidad política, así como, de crecimiento económico duradero de manera que inclinó su atención al manejo cuidadoso de la política macroeconómica y a promover la liberalización del mercado para atraer el intercambio comercial en la región. Por ello, esta sensibilidad del líder en relación a la búsqueda de estabilidad económica no se puede dejar de lado en el planteamiento de sus objetivos de gobierno. La campaña presidencial había sido bastante fuerte y tuvo ribetes internacionales con las constantes intromisiones del presidente Hugo Chávez, quién durante la campaña tuvo duros ataques contra Alan García y se alineó políticamente con el candidato outsider Ollanta Humala.

En el año 2006 en América Latina, los gobiernos de izquierda predominaban en la región. En esa línea, el reordenamiento de las fuerzas de izquierda y derecha en la región hubieran sido muy distintas de no salir ganador Alan García. Asimismo, al iniciar su mandato la variable externa dentro de la ecuación de poder tuvo un gran peso en la toma de decisión del presidente en la búsqueda de apuntalar su gobierno. Por eso las medidas que tomara al iniciar su gobierno tenían una importancia gravitante. Como señala Malamud (2006) para que el gobierno de Alan García lograra afianzar su gobierno en esta primera etapa dependerá en gran medida de la aceptación que tengan sus políticas en los departamentos de la zona sur logrando así contrarrestar el expansionismo bolivariano.

Por otro lado, como ya se señaló anteriormente, durante la campaña presidencial los sectores empresariales, capitalistas y grupos económicos fueron parte importante

del apoyo durante la campaña presidencial del candidato Alan García. En esa línea, habrá que tomar en cuenta estas deudas contraídas con estos grupos de apoyo. Estos aspectos configuran un perfil más claro del líder y del tomador de decisión de mayor influencia y sus acciones una vez ejerció su mandato.

En ese marco, podemos decir que la experiencia desastrosa del primer gobierno del presidente Alan García, las bases de apoyo que se alinearon en la ajustada campaña presidencial que le dio la victoria y el ámbito externo donde diversos gobiernos en la región no tenían afinidad ideológica con los nuevos objetivos en este segundo gobierno y que dichos países vecinos tenían algún grado de influencia en el ámbito doméstico son variables que se deben tomar en cuenta en el perfil y visión del líder al ejercer su rol en el proceso de toma de decisiones.

En esa línea, el proceso de toma de decisiones en el caso de la decisión del Perú de demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) analizado desde el enfoque del modelo burocrático, tiene como una de sus variables explicativas el estilo de liderazgo y manejo político de la política exterior del presidente Alan García (actor ejecutivo principal) en el proceso decisorio. El estilo diplomático y de hacer política exterior del presidente Alan García fue personalista. El presidente se involucró activamente en todos los temas de política exterior y en el proceso de toma de decisiones. Podemos hablar de una diplomacia presidencial muy marcada ejercida en su gobierno caracterizada por reuniones presidente-presidente con la gobernante de Chile Michelle Bachelet, anuncios en conjunto y promoción de cumbres presidenciales en el espacio de mecanismo regionales de integración en los que participó activamente. En esa línea, uno de los objetivos identificables de la política exterior del presidente consistió en promover la relación bilateral con Chile y la búsqueda de acercamiento entre el Partido Aprista Peruano y el partido Socialista de Chile también a través de sus afinidades ideológicas.

La relación con Chile ha estado marcada por tendencias cíclicas con momentos positivos alternados con puntos de tensión cuya raíz se ubica en hechos históricos por lo que subyace elementos de desconfianza hacia el país vecino. No obstante, en el año 2006 al inicio del gobierno del presidente Alan García, la relación con Chile pasó por dos hitos de gran importancia que hacían prever una boyante y renovada interacción que se configuraba como uno de los puntos más positivos de la agenda de política exterior del gobierno: en el ámbito económico comercial, la firma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), dejando abierta la posibilidad de

ampliarlo hasta convertirlo en un Tratado de Libre Comercio como objetivo final. Como segundo hito en la relación, en el ámbito político y regional, un potencial regreso de Chile a la Comunidad Andina (CAN). Entre otros hitos en la relación bilateral sobresale la decisión del gobierno chileno de realizar la devolución de 3788 libros que fueron propiedad de la Biblioteca Nacional de Lima. En ese marco, había una coincidencia en la política exterior de ambas naciones.

Según Alberto Van Klaveren (2013) definía el rol preponderante del presidente en la ejecución de la política exterior de un país, señalando que “los jefes de estado o de gobierno, por lo regular los presidentes en América Latina y los primeros ministros en el Caribe anglófono, concentran importantes poderes en el área de la política exterior. No sólo toman las decisiones más importantes, sino que también cultivan estilos personales de política exterior” (p.105). Así, la Constitución Política peruana también aporta un punto de vista normativo del funcionamiento y operatividad de la política exterior. Es justamente este cuerpo normativo el espacio de juego de los tomadores de decisión que puede empoderarlos o restringirlos en sus acciones o planes trazados.

En los incisos del artículo 118° de la Constitución Política se describe diversas tareas que corresponden a la política exterior y en el inciso 11 se expresa literalmente que corresponde al presidente dirigir la política exterior y las relaciones internacionales. Otros artículos que expresan los objetivos de la política exterior son el artículo 44° donde menciona la política de fronteras e integración y el artículo 54° referido al territorio del estado y su dominio marítimo. Como señala Coronado (1999) la capacidad ejecutiva y operativa de la política exterior expuestas en la constitución están consolidadas en las prerrogativas presidenciales, las cuales carecen de una delimitación y priorización de dichas funciones señaladas en el artículo 118 (pág. 131). Cabe señalar que el tratamiento de la política exterior en la Constitución aún esta dispersa en diversas materias, no está plasmado sistemáticamente, ni precisados las funciones entre sectores relacionados pues deja espacios de vaguedad en su interpretación y posterior aplicación, lo cual exige un mayor desarrollo en un cuerpo legislativo.

En un principio observamos que el presidente Alan García tuvo una visión muy clara respecto a la política exterior y, específicamente a la política bilateral con Chile, la cual constituía un puntal en su política de promoción de la integración económica. Así que el contexto de una eventual presentación de la demanda marítima no sería

favorable para el objetivo de gobierno de una búsqueda del mejoramiento de la relación bilateral a través de acrecentar los lazos económicos. Más aún, el gobierno aprovechó el inicio de su gestión para cambiar el enfoque de la relación con Chile que se había tensado debido a la reactivación del diferendo marítimo, en la búsqueda de un punto de encuentro donde se pudiera trabajar y avanzar con Chile como lo era el área comercial. Esta posición también era compartida por la contraparte. Lo cual se constata con lo mencionado por Bruce St. John (2023) donde señala que en una entrevista que tuvo lugar después de que dejó su cargo, el exministro de Relaciones Exteriores, García Belaúnde, mencionó que al inicio del segundo mandato del presidente García, Chile parecía estar dispuesto a hacer concesiones en asuntos de menor importancia, aparentemente con la esperanza de evitar que Perú llevara la cuestión marítima ante la CIJ. Sin embargo, una vez que Perú tomó esa decisión, Chile adoptó una posición más rígida en cuestiones fundamentales, como el control regional de armas.

La estrategia política para optar por esta opción fue la práctica de una “competencia económica” con Chile, en el sentido de tomar a Chile como un referente, en el sentido de que es un país a quién hay que seguir y superar dado su modelo económico exitoso en la región. Como señala la siguiente cita: “Tenía la idea fija de que era posible transformar nuestra desconfianza y recelo en competencia y emulación: desde el primer momento se planteó que la tarea de su gobierno era superar a Chile” (El Comercio, 2014, p.2). Asimismo, la llegada de Alan García a la presidencia por segunda vez en la historia del Perú se percibió en el discurso oficial bilateral como una especie de “nueva oportunidad”, teniendo en cuenta el alto nivel de conflicto experimentado durante la administración anterior (Lester Cabrera, 2012, p.121).

En ese contexto, la búsqueda de objetivos prioritarios en materia de integración económica con Chile y en la cuenca del Pacífico eran una prioridad durante el inicio del segundo gobierno de Alan García. La posición del presidente respecto a este tema fue esquivar o congelarlo y optar por intensificar la relación comercial con Chile dentro de un esquema de mayor integración económica con países de la región. Esta posición inicial del líder y actor ejecutivo con el poder de decisión mayor respecto a iniciar una demanda jurídica ante la Corte Internacional de Justicia generó diversas situaciones e impactos dentro del propio gobierno.

En un primer momento, dado el carácter altamente político identificamos más bien elementos de estrategia y táctica en el proceso decisorio. Así, la opción de los actores ejecutivos principales (presidente y Canciller) de optar por un mecanismo diplomático y explorar otras opciones de negociación con Chile (negociación entre ambos países), en lugar de optar por un mecanismo de solución de controversias como acudir a una Corte Internacional de Justicia está muy vinculado a las visiones y percepciones de estos actores, así como, a sus intereses prioritarios. En esa línea, en la conversación con el canciller García Belaunde respecto al cambio de estrategia al inicio del gobierno nos explica lo siguiente:

A ver si soy franco, yo actué bajo la impresión de que el manejo anterior había sido un poco, poco diplomático si se quiere, ¿por qué? Porque se había retado a Chile por los medios de comunicación a que contestara en 60 días, si estaba dispuesto a sentarse a negociar, y si no, lo demandaban. Yo pensaba que había que hacer otra diplomacia, que eso había que hacerlo, decirlo primero sin amenazas y segundo, no en público en otro caso. Entonces, yo fui y dije, miren este es un tema que no lo podemos soslayar, tratemos de conversar sobre eso. Cuando nos dimos cuenta que, no sólo no era posible conversar porque ellos no lo ofrecían, sino que el tema empezaba a ser desbordado por los halcones, de lado y lado, chilenos y peruanos, porque acá también hay unos patrioterros, nacionalistas, así. Entonces, dijimos, bueno habrá que ir a La Haya, pues (Conversación personal, José Antonio García Belaunde, 2019).

En transiciones o cambio de gobiernos también podemos observar divergencias al interior del aparato burocrático y a nivel político en torno a la gestión y administración del gobierno saliente. Finalmente, se logró un avance considerable en la consecución de estos objetivos. Cuando el presidente Alan García tomó el poder el proceso de transición no estuvo exento de desavenencias sobre el manejo de la política exterior con el gobierno anterior. El canciller José Antonio García Belaunde continúa explicando:

Fue en realidad mi discrepancia como fue manejado el tema antes, que me hizo a mí, y creo que no estuvo mal, explorar nuevamente las posibilidades de trabajar. Y digo porque, no sólo porque no me gustaba el manejo, no me parecía adecuado, puedo estar equivocado, pero, en fin, era mi percepción, sino también no hay que olvidarse que Chile también había cambiado de gobierno. La señora Bachelet había entrado en marzo y

nosotros entramos en Julio, y lo que yo le comento a usted del reto, la amenaza, había sido todavía con el gobierno anterior del señor Ricardo Lagos y con otro ministro, Ignacio Larraín. (José Antonio García Belaunde, conversación personal 2019)

La opción que se persiguió por parte del presidente fue una solución a través de la negociación diplomática que significaba una medida que permitiría optar por fortalecer y crecer la relación bilateral en otras áreas, como fue el impulso principal que se le dio a la relación. No obstante, la posición del canciller José Antonio García Belaunde quién dirigía la cancillería proponía continuar con el proceso iniciado en el gobierno anterior y buscar una salida a la demanda marítima con Chile.

Así, como se ha explicado, se venía de un contexto de tensa relación entre Perú y Chile del gobierno anterior, debido inicialmente por dar el primer paso para mostrar una discrepancia o diferencia en torno a la delimitación marítima y por decidir avanzar en los asuntos legales como la promulgación de la Ley de líneas de Base del Dominio Marítimo, que permitirían al Perú optar por la Corte como ámbito jurisdiccional legítimo para resolver la discrepancia. Con la llegada del presidente Alan García, se intentó un nuevo giro en la relación bilateral con Chile. En esa línea, la opción que se persiguió fue la idea del presidente de una solución a través de la negociación política, que significaba una medida que permitiría continuar con las iniciativas de integración económica contribuyendo al acercamiento de ambos países. Según la perspectiva teórica del modelo burocrático, la unidad de análisis es la decisión como resultado de políticas intra-nacionales. Dado que la decisión de pausar la presentación de la demanda y los hechos posteriores que desembocaron en el cambio de decisión se enmarcan en una serie de acciones, presiones y estrategias mayores, lo cual llevo al Perú a presentar la demanda marítima.

Finalmente, cabe mencionar la estrategia de desarrollo, como una variable interna en la política exterior señala la importancia del modelo de crecimiento en las orientaciones y pautas que se dictan en la política exterior en un país. Como lo explica Alberto Van Klaveren “Las estrategias de desarrollo también han tenido un impacto importante en los procesos de integración regional y subregional en América Latina. No podría ser de otra manera, considerando la influencia de modelos económicos concretos en la conformación de esos procesos.” (Van Klaveren, 1992:197). En el caso del Perú, la estrategia de desarrollo durante el gobierno de Alan García estuvo orientada a la apertura económica y la promoción de la política comercial, a través de

las reducciones arancelarias sin reciprocidad, las negociaciones bilaterales y la participación en procesos de integración como la CAN, MERCOSUR o el Arco del Pacífico.

No obstante, el primer año de gobierno del presidente no estuvo exento de ambivalencias. De acuerdo con Ortiz de Zárate (2022) en julio de 2007, el primer año de mandato de García transcurrió en una situación paradójica. Por un lado, la economía del país estaba en pleno auge, con un impresionante crecimiento del 8% (que se anticipaba que superaría el 9% en 2008, muy por encima del promedio regional), aunque esto iba acompañado de un aumento en la inflación de cuatro puntos, llevando la tasa anual de precios al 6%.

3.2. José Antonio García Belaunde y Alejandro Foxley: el fracaso de una negociación diplomática

El modelo burocrático nos puede ayudar a entender como la crisis diplomática bilateral que surgió en el contexto del diferendo marítimo se configuró como otro factor interno que junto con otras circunstancias clave desencadenó en la resultante de presentar la demanda ante la CIJ. Dado que una vez puesta en marcha la decisión de buscar una negociación directa, tiempo debido a las constantes desavenencias se hizo visible que no había un espacio de negociación y el fracaso de dicha decisión generó una reacción negativa en el ámbito doméstico, sobretodo de actores políticos y sociales que esperaban resultados. Como se ha señalado, el inicio del gobierno del presidente Alan García las coincidencias ideológicas y de visión política con la presidente Bachelet, generó un ambiente propicio para que floreciera la relación bilateral. En esa línea, no se configuraba como el momento mas pertinente o adecuado para plantear un tema o una acción que reflote la presentación de la demanda marítima que el gobierno anterior reactivó. Por lo que el canciller ante la renuencia del presidente Alan García de presentar la demanda y su decisión de detenerla se presentó con una propuesta de negociación directa con su contraparte chileno el canciller Alejandro Foxley. El objetivo era intentar agotar la vía diplomática antes de llevar el diferendo ante la CIJ para resolver el diferendo marítimo con Chile.

En una primera instancia, debemos mencionar los intercambios que ambos cancilleres sostuvieron en torno al diferendo marítimo y sus interacciones en el ámbito público y diplomático. En una conferencia de prensa conjunta, en Palacio de Torre Tagle, de los cancilleres del Perú, José Antonio García Belaunde, y de Chile, Alejandro

Foxley. El canciller de Perú señaló que “Tenemos que mantener cuerdas separadas sobre ciertos temas. Las discrepancias que existen en toda relación de vecinos no deben paralizar la capacidad de trabajar conjuntamente temas que hacen el beneficio de ambos pueblos” (MRE, 2006). Mientras que su par chileno acotó que “Nosotros creemos que hay determinados tratados que están ahí y que están vigentes. Ese tema, si lo plantea el Perú, se tratará en un carril separado al que hoy estamos construyendo, en el cual tenemos puestas muchas expectativas de resultados que van a hacer que los otros temas no sean tan fundamentales en la atención de la opinión pública” (MRE, 2006)

Durante la revisión de documentación en el Archivo de la Cancillería peruana encontramos que ambos cancilleres apelaron constantemente a la expresión de “cuerdas separadas”. Este concepto busca poner en relieve que una relación bilateral se puede llevar de forma separada del tema de la delimitación marítima que se manejaba en un canal jurídico independiente. Así, una amplia agenda bilateral de temas variados como economía, social, comercial y otros por profundizar y avanzar no deben sacrificarse o quedar pausado por razón de un tema de naturaleza más conflictiva o que está aún en divergencia. En esa línea, en relación a la expresión “cuerdas separadas” es posible reconocer una estrategia política y diplomática de naturaleza compleja que estableció metas bien definidas, considerando las diferentes etapas del proceso, teniendo en cuenta las especificidades de los dos gobiernos involucrados (Vidarte, 2017, pág. 72)

Más adelante en el gobierno, se percibe un cambio y un escalamiento en el grado de tensión la comunicación entre ambos cancilleres conforme se sucedían nuevos hechos. El canciller Foxley declaró en el contexto de la publicación de la Ley de Líneas de Base peruana en las Naciones Unidas “que el Ministerio de Relaciones Exteriores está preparado para ejercer una defensa jurídica apropiada, para hacer valer plenamente sus derechos, si estos acuerdos fueran desconocidos” (El Mundo, 2007). Mas adelante también encontramos que en ocasión donde el canciller José Antonio García Belaunde expresó que “Chile pretende crear una confusión (entre los límites terrestre y marítimo) para avalar su pretensión sobre el límite marítimo. Están haciendo piruetas legales en función de su aspiración. Su postura no resiste el menor análisis” (Página 12, 2007).

A nivel diplomático podemos observar una constante defensa de la posición peruana a través de diversas notas diplomáticas. Es aquí donde entra el rol de la

Cancillería peruana, la cual tenía como pendiente el tema de la delimitación marítima desde larga data. Recogemos, por ejemplo, que en el contexto de que el Perú había presentado en el 2001 una Declaración a la Secretaría General de las Naciones Unidas, en respuesta a la publicación de las Líneas de Base de Chile, donde se señala que el Perú no reconoce el paralelo como límite marítimo ya que no existe un tratado de límites con Chile. En una nota de la Representación Permanente del Perú ante la FAO con fecha 1 de junio de 2005 se hace mención a un pedido de corrección de un documento presentado en el marco de una conferencia sobre pesca “los indicados gráficos contienen una representación del límite exterior de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción del Perú que no corresponde a una proyección efectuada de conformidad con la ley de líneas de base del dominio marítimo del Perú, Ley N. 28621” (MRE, 2006a). Más adelante continúa “dichos gráficos no deben incluir los límites laterales del Perú con los Estados vecinos, debido a que hasta la fecha no se han celebrado tratados de delimitación marítima” (MRE, 2006a) y se solicita que se realicen las correcciones pertinentes en los gráficos mencionados.

Otra nota con fecha de 13 de abril del 2007 de la Delegación Permanente del Perú ante la Unesco hace mención al documento presentado en el grupo Consultivo de Expertos sobre Derecho del Mar “el citado documento señala en su página 8 un gráfico de las zonas económicas exclusivas de los Estados, en el que el área marítima bajo soberanía y jurisdicción del Perú aparece recortada en la zona sur. Cabe señalar que hasta la fecha el Perú y Chile no han celebrado ningún tratado de delimitación marítima, por lo que el gráfico en mención supone un recorte de la proyección de las líneas de base del dominio marítimo peruano” (MRE, 2007i). En otra ocasión la Representación Permanente del Perú ante las Naciones Unidas solicitó en una nota la corrección de documento publicado en el portal de la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar que llevaba bajo título Acuerdos de delimitación de las fronteras marítimas y señala “en lo que respecta a Ecuador, así como también a Chile debe precisarse que el Perú sostiene que los citados tratados tripartitos no constituyen acuerdos de delimitación marítima” (MRE, 2007i).

En esa línea, si bien surgieron diversos roces uno de ellos se generó porque el canciller no quería negociar quería presentar la demanda no obstante busco una opción porque había otros intereses importantes en la relación. Por otro lado, la cancillería continúa trabajando en el caso, como cuerpo burocrático para resolver

todos los obstáculos y el Perú tuviera la oportunidad de demandar a Chile si llegara el momento.

El caso del diferendo marítimo con Chile nos permite utilizar las herramientas teóricas del modelo burocrático de toma de decisiones para explicar cómo se tomó la decisión de presentación de la demanda, los actores más sobresalientes y los juegos de negociación que devinieron en la resultante final. Dado que vemos como los actores ejecutores tienen posiciones e intereses específicos los cuales entran en juego al momento de decidir que línea de acción tomar como gobierno. Como hemos señalado en el capítulo anterior, el perfil del canciller José Antonio García Belaunde como diplomático de carrera albergaba la visión y el objetivo de presentar la demanda marítima, dado que se trataba de un tema pendiente para la Cancillería peruana y dentro de la estela de funcionarios que a lo largo de diferentes épocas participaron en el trabajo de lograr una delimitación justa y equitativa para el Perú. Como lo explica la siguiente cita:

La solución por medio de la negociación diplomática había sido una aspiración largamente acariciada por el Perú que los gobiernos chilenos rechazaron por razones históricas. Chile partía de la siguiente premisa: tenía presencia en la zona en litigio y consideraban que la frontera con Perú estaba establecida en el paralelo 28° 18' 03", de conformidad con los tratados pesqueros de 1952 y 1954. Por lo tanto, no había nada que discutir sobre el asunto. (Del Castillo Basurto, 2017, pág. 5)

La posición de Chile en lo concerniente a la delimitación marítima estipula que el límite está definido por los tratados internacionales y otros instrumentos jurídicos, que dicho límite ha sido señalado en actas y fijado al sur en el Hito 1 en el paralelo geográfico 18° 21' 03". Además, Chile señala que ha ejercido soberanía en dicho espacio marítimo hasta la actualidad. Asimismo, la contraparte chilena con el paso del tiempo se observó que no estaba dispuesta a iniciar un diálogo sobre la controversia jurídica que existía entre ambos países. En el caso de la delimitación marítima con Chile, el canciller José Antonio García Belaunde había propuesto una salida por medio de la negociación diplomática de un contrato pesquero. No obstante, tampoco fue exitosa. El canciller había examinado varios acuerdos pesqueros, como el que involucraba a España y Marruecos. De esta manera, planteó al gobierno de Bachelet, de manera confidencial y no oficial, la opción de iniciar conversaciones sobre un

acuerdo pesquero y económico que pudiera redefinir las delimitaciones en las aguas marítimas. La propuesta sugería posponer la discusión sobre los límites territoriales en una sección separada, sin abordar ese aspecto en ese momento. Sin embargo, la Cancillería de Chile, bajo la dirección de Alejandro Foxley, rechazó la propuesta. Para Chile, participar en conversaciones con Perú representaba un riesgo significativo para la defensa legal de los tratados de 1952 y 1954 (La Tercera, 2011).

Esto es apreciable en diversos comunicados y pronunciamientos oficiales de la Cancillería chilena en donde expresa su postura renuente a aceptar la existencia de un desacuerdo entre Perú y Chile sobre la delimitación marítima. De modo que, si Chile no reconocía la existencia de una controversia jurídica con Perú, la negociación diplomática nunca se llegó a iniciar formalmente fue un intento fallido. Como lo señala Carrasco: “Una negociación es una forma de interacción por la cual los individuos, los grupos o los Estados buscan explícitamente obtener una especie de acuerdo. Es el primer paso del proceso de solución de un problema o de un conflicto; el segundo paso es el regateo. Para que una negociación seria se inicie, es necesario que las partes tengan intereses comunes en encontrar un arreglo o una solución a un diferendo, ya sea un interés complementario en intercambiar concesiones que ellos no podrían obtener de manera unilateral” (Carrasco Brihuega, 2014).

La posición de Chile, a través del canciller Foxley fue de renuencia y negativa a negociar los límites marítimos con Perú, dado que lo consideraban como un tema resuelto. Posición obstinada del gobierno de Chile de que no existen asuntos pendientes con el Perú. La propuesta que el gobierno peruano para iniciar una negociación directa que permitiera una solución al diferendo marítimo fue un acuerdo pesquero que el gobierno chileno rechazó.

A continuación, presentamos un cuadro compuesto por la comunicación oficial entre ambos países, que muestra la interacción entre la Cancillería peruana y chilena. Esta interacción entre ambos gobiernos nos permite observar diversos hitos del proceso de toma de decisiones que abarca el periodo de 2006-2008, así como el contexto del desarrollo de la relación bilateral y las posiciones de cada gobierno. Aquí resalta el concepto de “cuerdas separadas” al que apeló el gobierno del presidente Alan García, con el objetivo de encapsular el tema de la demanda marítima y excluirlo de los objetivos prioritarios de la agenda bilateral. Asimismo, se puede observar como al inicio de la relación bilateral existió una comunión de intereses y de visiones, que se expresó en el discurso oficial entre ambos países que apuntaban a dejar el tema

de la demanda marítima encapsulado y concentrarse en los objetivos comerciales y de intercambio entre ambas naciones.

Tabla 6. Comunicados de prensa y Declaraciones Conjuntas oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú y Chile entre el 2006-2008

N°	País	Código	Fecha	Documento	Contenido
1	Perú-Chile	-	22/08/06	Conferencia de prensa conjunta, en Palacio de Torre Tagle, de los cancilleres del Perú, José Antonio García Belaunde, y de Chile, Alejandro Foxley.	-Canciller García Belaunde: Tenemos que mantener cuerdas separadas sobre ciertos temas. Las discrepancias que existen en toda relación de vecinos no deben paralizar la capacidad de trabajar conjuntamente temas que hacen el beneficio de ambos pueblos. -Canciller Foxley: Queremos que Perú y Chile miremos juntos al siglo XXI, no hacia el pasado. Nosotros creemos que hay determinados tratados que están ahí y que están vigentes. Ese tema, si lo plantea el Perú, se tratará en un carril separado al que hoy estamos construyendo, en el cual tenemos puestas muchas expectativas de resultados que van a hacer que los otros temas no sean tan fundamentales en la atención de la opinión pública. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006b)
2	Chile	-	26/01/07	Comunicado público	-El gobierno de Chile expresa que acata el fallo del Tribunal Constitucional, referido a la creación de la XV Región. -Se ratifica en la posición jurídica invariable de Chile, respecto a que los límites terrestres y marítimos con Perú están refrendados mediante tratados internacionales de larga data. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007a)
3	Perú	001-07	29/01/07	Comunicado de prensa. Presidentes García y Bachelet dan por superado incidente por Proyecto de Ley que crea Región Arica Parinacota.	-El presidente de la República del Perú, Alan García y la presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet sostuvieron una conversación telefónica en la que coincidieron en dar por superado el incidente suscitado por el proyecto de ley que crea la región Arica-Parinacota. -Ambos gobiernos reconocen la importancia de una mayor fluidez y transparencia en la relación bilateral, de esta manera acordaron tomar medidas para evitar que ocurran situaciones de este tipo en el futuro. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007b)
4	Chile	-	29/01/07	Gobierno de Chile-Noticia destacada. Presidentes de Chile y Perú reiteraron su compromiso con la construcción de un vínculo con vocación de futuro. La jefa de Estado, Michelle Bachelet, y su par peruano, Alan García, sostuvieron una conversación telefónica en la que acordaron reunirse próximamente.	-Con motivo de la llamada sostenida hoy por el presidente del Perú, Alan García y la presidenta de Chile, Michelle Bachelet ambos mandatarios reiteraron la voluntad política de continuar avanzando hacia la construcción de una relación estable basada en una lógica de integración y cooperación en todos los planos de la rica agenda bilateral. -Destacan la relevancia de las acciones conjuntas en el marco de la integración regional a través de la Comunidad Andina de Naciones, Mercosur y la Comunidad Sudamericana, asimismo, la vinculación con la región del Asia-Pacífico. -Finalmente los presidentes acuerdan reunirse próximamente. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007c).

N°	País	Código	Fecha	Documento	Contenido
5	Chile	-	30/01/07	Comunicado público	-Los presidentes de Chile y Perú conversaron telefónicamente acordando impulsar una amplia agenda conjunta en temas de interés de ambos países. -Con la emisión de este comunicado el Ministerio de Relaciones Exteriores da por definitivamente superada esta situación. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007d).
6	Chile	-	11/06/07	Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile	-El gobierno de Chile vuelve a reiterar que no existen asuntos limítrofes pendientes con el Perú. Los límites entre los dos países quedaron establecidos por el Tratado de 1929, así como por los Convenios de 1952 y 1954, referidos a la zona marítima de las 200 millas. -El Ministerio de Relaciones Exteriores señalará esta posición por la vía diplomática. Chile como país que respeta fielmente el derecho internacional, no ha variado su posición en relación a los tratados de límites. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007e).
7	Chile	-	19/06/07	Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile	-El Gobierno de Chile informa a la opinión pública que no ha habido una presentación hasta la fecha de parte del Perú ante la Corte Internacional de Justicia. -De presentarse una demanda ante dicha corte, el Gobierno hará valer sus derechos. Los fundamentos de la posición de Chile son extremadamente sólidos. Estamos seguros de que la razón jurídica nos asiste. Tenemos plena confianza de que la posición de Chile prevalecerá. -Reiteramos que la posición de Chile sobre esta delimitación marítima es conocida por el Perú, ha sido respetada siempre y responde a acuerdos internacionales vigentes desde hace décadas. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007g).
8	Chile		12/08/07	Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile	-El Gobierno de Chile ha tomado conocimiento de la publicación realizada hoy en El Peruano, del Decreto Supremo N° 047-2007 con un mapa titulado "Carta del Límite Exterior-Sector Sur-del Dominio Marítimo del Perú" invocando la Ley N° 28261 de Líneas de Bases, de 3 de noviembre de 2005. Esta publicación desconoce los tratados vigentes sobre la delimitación fronteriza con Chile. -El Gobierno de Chile manifiesta su más formal protesta por la citada publicación. El Gobierno de Chile reafirma que las proyecciones sobre espacios marítimos chilenos que pretende efectuar el mapa publicado por el Perú carecen de todo efecto jurídico internacional y no son aceptables para Chile. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007h).
9	Perú	001-08	16/01/08	Comunicado de prensa. El Gobierno del Perú presentó a la Corte Internacional de Justicia la demanda	En la fecha el Gobierno del Perú ha presentado ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la demanda que da inicio al proceso dirigido a resolver la controversia marítima de naturaleza jurídica que sostiene con Chile. El recurso del

N°	País	Código	Fecha	Documento	Contenido
				para resolver la controversia marítima con Chile.	Perú al máximo órgano judicial de las Naciones Unidas, con sede en La Haya, se ampara en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, más conocido como Pacto de Bogotá, mediante el cual ambos países reconocen la jurisdicción obligatoria de dicha Corte. -La materia de la controversia jurídica bilateral se refiere a la delimitación de los espacios marítimos de ambos países, tomando como punto de partida el punto en la orilla del mar denominado Concordia, de conformidad con el Tratado de Lima de 1929. -La controversia jurídica bilateral también comprende el área de mar peruano que se extiende más allá de 200 millas marinas del territorio de Chile y que ese país considera alta mar. En vista de ello, el Perú ha solicitado que la Corte reconozca los derechos soberanos exclusivos que el Perú posee sobre dicha área marítima, denominada "triángulo externo". (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008a).
10	Chile	-	16/01/08	Transcripción de las Declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Chile Alejandro Foxley Rioseco	-Por encargo de la presidenta de la República Michelle Bachelet, voy a hacer una declaración oficial del Gobierno de Chile. En esta fecha, Perú ha presentado una demanda ante la corte Internacional de Justicia, solicitando que se pronuncie sobre la delimitación marítima entre la República del Perú y la República de Chile. Quiero decir que el Gobierno de Chile lamenta profundamente esta presentación, ya que en ella se desconocen tratados vigentes entre ambos países y se desconoce también la práctica observada por décadas en la aplicación de esos tratados. La demanda del Perú se refiere a espacios que se encuentran incuestionablemente bajo soberanía y jurisdicción chilena. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008b).

Fuente: Archivo Central de la Cancillería Peruana

De acuerdo con el cuadro anterior, podemos observar el detalle específico y cronológico realizado en base a las notas de prensa y comunicados oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, los puntos más tensos y las posiciones oficiales de ambos gobiernos dentro de la relación bilateral en cada situación que se generó. Se comunicó a la opinión pública en los sucesivos comunicados de iniciar una estrategia de cuerdas separadas y la postura renuente y negativa de Chile a iniciar una negociación, desde el inicio del gobierno del presidente Alan García. Asimismo, se observa que la decisión del gobierno chileno con la creación de la Región Arica Parinacota tuvo una influencia dentro de la sucesión de hechos que devino en una mayor tensión en la relación bilateral, que finalmente desembocó en la presentación

de la demanda marítima ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como explicaremos en el siguiente acápite.

3.3. El factor interno: la corriente nacionalista

En el tercer acápite buscamos responder a las preguntas orientadoras del modelo burocrático propuesto por Graham Allison, que son: ¿Cuál es el juego? y ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales? En esa línea, nos acometemos a analizar el cambio de decisión del gobierno del presidente Alan García de realizar la presentación de la demanda marítima. En un principio el gobierno peruano se abstiene de presentar la demanda marítima ante la CIJ. En un contexto de cambio de gobierno en el cuál hubo críticas hacia el gobierno saliente por el manejo de su política exterior. Además de algunos desacuerdos respecto a la creación de algunas embajadas peruanas en el exterior, el gobierno entrante no compartía el manejo que se había tenido en cuenta a la relación con Chile y la propuesta de ir a La Haya. En esa línea, el gobierno de Alan García propone no llevar el caso a La Haya y buscar otra solución por la vía diplomática al diferendo marítimo con Chile. No obstante, la tensión generada al interior del Perú influyó en que Alan García decida finalmente optar por presentar la demanda marítima. En parte explicado por las acciones unilaterales realizadas por Chile que generaron críticas de diversos sectores de la sociedad civil y líderes políticos de los partidos de oposición en el Perú, quienes reaccionaron generando presión a través de los medios o por sus acciones.

Durante el tiempo de intensificación de las relaciones bilaterales con Chile en el ámbito económico y comercial el gobierno del presidente enfrentó diversas situaciones que generaron inestabilidad en el sur del Perú, así como, en la opinión pública. Es aquí donde surge un actor social no estatal: el partido político Unión por el Perú que llegó al poder en alianza con el partido Nacionalista alcanzando el mayor número de votos con 45 escaños en el Congreso superando al Partido Aprista Peruano que contaba con 36 escaños. En primer lugar, en abril del 2007 el militar y ex candidato presidencial Ollanta Humala, convocó a una marcha patriótica para reclamar al gobierno de Alan García su inacción frente a la situación limítrofe marítima con Chile y exigir que el gobierno presente la demanda marítima ante la Corte Internacional de La Haya. Se convocó a una marcha patriótica que iniciaría en Tacna, en la plaza Zela y llegaría hasta el Hito 1, donde se encuentra la frontera entre Perú y Chile, sin

embargo, el líder del partido nacionalista no obtuvo la autorización legal para salir de la capital por lo que no asistió. No obstante, el Gobernador Regional de Tacna Hugo Ordóñez y su hermano el congresista Juvenal Ordóñez, del Partido Nacionalista Peruano (PNP) dirigieron la marcha que sólo logró llegar hasta el control fronterizo Hospicio, pues la policía detuvo a las caravanas de manifestantes y no permitió que continuaran hasta el Hito 1. Allí se congregaron unos miles de manifestantes y exigieron que el Perú demande a Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Desde el Ejecutivo se criticó este tipo de actos y apelaron al artículo 2 inciso 12 de la Constitución para prohibir el avance de los manifestantes hasta la frontera terrestre.

Así, el movimiento de protesta generado por el fracaso de las negociaciones y la política exterior con Chile en torno al tema de la demanda marítima empezó a generar inestabilidad en el ámbito doméstico. Es justamente este segundo momento que identificamos del proceso decisorio cuando se toma la decisión de presentar la demanda ante la CIJ. Donde se configura el tercer factor clave que es la corriente nacionalista que amenazaba con desestabilizar el gobierno del presidente Alan García. Sin embargo, una acción unilateral de parte del gobierno chileno se convertiría en el punto de quiebre en la sucesión de hechos que desembocaron en la decisión de demandar a Chile: la presentación en el Congreso chileno de la Ley de creación de la región de Arica Parinacota. Respecto a este evento el embajador José Antonio García Belaunde señala lo siguiente:

“Arica-Parinacota, que había sido ya aprobada sin problemas en la cámara de diputados, al pasar al Senado la señora le hizo un cambio y en el cambio establecía que el límite era el Punto de la Concordia. Entonces, personalmente llamé al canciller y le dije “¿Qué haces? Esto no es aceptable para nosotros, tienes que arreglarlo”. Y manda sus emisarios al consejo de Estado o al Tribunal Constitucional, alguien que tenía que darle el visto bueno a la ley antes de que se aprobara. (Conversación personal, José Antonio García Belaunde, 2019).

Fue Marisol Agüero, abogada y diplomática de vasta trayectoria en el ámbito del derecho marítimo, quién dio cuenta de este cambio realizado en el Senado chileno que atentaba con nuestra soberanía y desafiaba los fundamentos del diferendo marítimo con Chile. Una vez comunicado esto las autoridades peruanas reaccionaron

rápidamente enviando una nota de protesta. Llegado a este punto la divergencia marítima se había añadido una diferencia respecto a los límites terrestres con Chile.

Figura 8. Mapa de la Región de Arica Parinacota, Chile



Fuente: Elaboración propia en base a Mapcarta

El congresista Juvenal Ordoñez, del partido Unión por el Perú (aliado del partido Nacionalista) fue un político bastante activo durante el periodo en el que el presidente Alan García llegó al poder y orientó diversas de sus acciones para que el gobierno cambiara de opinión y decidiera presentar la demanda marítima con Chile. El 19 de enero de 2007 el congresista Ordoñez presenta Moción del Orden del para que el ministro de relaciones exteriores exponga sobre la estrategia peruana sobre el tema de la delimitación marítima, días después, el 16 de marzo, aparece un comunicado de público donde diversos intelectuales y personalidades exigen al gobierno de Alan García presentar a la brevedad posible la demanda marítima con Chile con el objetivo de resolver el diferendo marítimo (Despacho Congresal, 2007). Más aún, se observa que la negociación directa fracasa pues no tiene más espacio para encontrar una solución viable que pueda satisfacer ambas partes. Como continúa señalando el canciller García Belaunde:

Entonces, retiraron eso, mencionaron los límites internacionales de Chile o mejorar el tratado de integración, pero no lo mencionaron. Pero, eso fue muy escandaloso. Sin embargo, yo seguía conversando con Foxley, y buen día ahí fue cuando me dijo: "Mira demándanos ante La Haya". Yo fui donde el presidente y le dije: "Mira, no hay forma de que sigamos conversando. Te quedan dos cosas: O planteemos la demanda o nos olvidamos del tema, no hay otra cosa". Entonces, me dijo planteamos la demanda, el tema no se va a olvidar, no lo vamos a poner como la basurita bajo la alfombra, ya no se puede más. Tú sabes que yo no he querido hacer el juicio, yo hubiera preferido una solución negociada, pero ante estas circunstancias que la Corte decida" (Conversación personal, José Antonio García Belaunde, 2019).

Las acciones del gobierno chileno generaron un efecto al interior de la sociedad peruana. En esa línea, el peso de la variable del nacionalismo en la política exterior se ve revalorizada en la ecuación política por parte del gobierno peruano como factor de desestabilización, sobretudo en la zona sur del país. Desde la perspectiva burocrática la explicación sobre la interacción entre naciones lo explica Allison & Halperin (1988) de la siguiente manera: "se enfoca primordialmente sobre los procesos internos de cada nación. Las acciones de una nación no resultan de un cálculo acordado de interés estratégico, sino más bien de forcejeos entre individuos con diferentes percepciones y apuestas." (Allison & Halperin, 1988, p 114). Por lo tanto, los forcejeos internos de cada nación al interior de sus unidades de acción tienen resultantes decisiones que se perciben como unilaterales, respuestas que son producto de las interacciones entre los sujetos tomadores de decisiones. Asimismo, esta situación de protesta en la frontera abre el panorama a posibles consecuencias mayores en el futuro, como enfrentamientos entre ciudadanos de ambos países y tensión constante que podía ser aprovechada por sectores políticos de oposición.

Respecto al nacionalismo en el Perú, podemos rastrear sus raíces ideológicas en la idea o imagen de una nación inacabada, una nación que está en constante construcción, que lo expresan intelectuales como José Carlos Mariátegui, José María Arguedas o Jorge Basadre hablando de una "nación en formación" o "la nación como promesa". Y se discute cuál es el significado que toma el concepto de nacionalismo en un país como el Perú, con una población multicultural, con grandes diferencias al interior del país, desigualdades económicas que abren brechas profundas, muchas veces, en beneficio a una clase social excluyente, lejana y minoritaria. De modo que,

la apelación a la nación tiene tintes reivindicativos. Como lo explica Cecilia Méndez: En cambio, en los países con poblaciones indígenas considerables, grandes desigualdades económicas y sociales, e instituciones precarias, los términos (y los símbolos del) “Estado”, “nación” y “patria” cuando son apropiados por los sectores más desaventajados de la sociedad, suelen conllevar una demanda de democracia y ciudadanía (Ideele, 2011).

La ideología nacionalista de la primera campaña electoral va a intentar situarse dentro del recorrido figuras prominentes del pensamiento político peruano, que introdujeron en sus propuestas programáticas y que llevaron a la contienda electoral de la época una mayor representación de las demandas sociales de una población social y económicamente excluida. No es casualidad que se señale expresamente en su plan de gobierno la idea respecto a qué es lo que se quiere con el nacionalismo de la siguiente manera: “Los aportes de Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui fundaron esta nueva síntesis que nosotros hoy queremos construir colectivamente, mediante la participación activa de todos los hombres y todas las mujeres que creen que otro Perú es una posibilidad como nos enseñó Jorge Basadre y que, sobre todo, están dispuestos a comprometerse en esa tarea” (Plan de gobierno: Ollanta Uniendo al Perú 2006: 3). Ese sentido, es necesario diferenciar la ideología nacionalista que evoca a estos personajes en su discurso con las acciones materialmente posibles que quiere realizar. Podemos distinguir entre el valor del discurso y las acciones propiamente dichas. Como lo señala la siguiente cita: Para Humala, su nacionalismo no tiene que ver con las estatizaciones ni expropiaciones de tierras, como fue el caso de García con la banca y del gobierno militar, sino con «industrializar la economía» poniendo las empresas en manos de empresarios peruanos y no del Estado. «Yo soy nacionalista. Propugno la afirmación de un Estado-nación soberano. A diferencia del marxismo, el nacionalismo no es clasista», ha dicho (Paredes 2005).

En segundo lugar, dentro de los aspectos de la relación bilateral se encuentra el aspecto militar y de carrera armamentística, la cual generaba suspicacias y temores en el gobierno. Sobretudo respecto al argumento de algunos sectores de que el presupuesto de Defensa que el Perú disponía no fuera suficiente en caso de una situación de vulnerabilidad, de manera que podían surgir reclamos de mayores incrementos en el gasto de defensa. Estas discusiones abrían otros frentes como las

críticas sobre el estado de las Fuerzas Armadas en cuanto a su artillería en comparación con el estado de la armada chilena

Así, podemos observar que “la decisión fue estrictamente política, esto es de la mayor importancia, si no tomamos esta decisión va a ser un período de gobierno muy complicado con Chile y al interior” (Conversación personal, José Antonio García Belaunde, 2019).

La decisión de no demandar a Chile generó diversas revueltas al interior del país. Hubo incidentes en la frontera limítrofe, en Tacna, con la quema de ofrendas chilenas, un grupo de intelectuales y personalidades de la sociedad civil firmaron una carta donde exigían al presidente García que se vaya a La Haya (Sinesio López), y finalmente el líder nacionalista Ollanta Humala también ejerció presión respecto a esa medida realizando una marcha hacia el Hito 1.

Para los tomadores de decisión en el Ejecutivo, diversos grupos extremistas y patrióticos eran un factor de desestabilización, que podrían terminar siendo contraproducente para la relación bilateral, darles argumentos para apelar a variables nacionalistas.

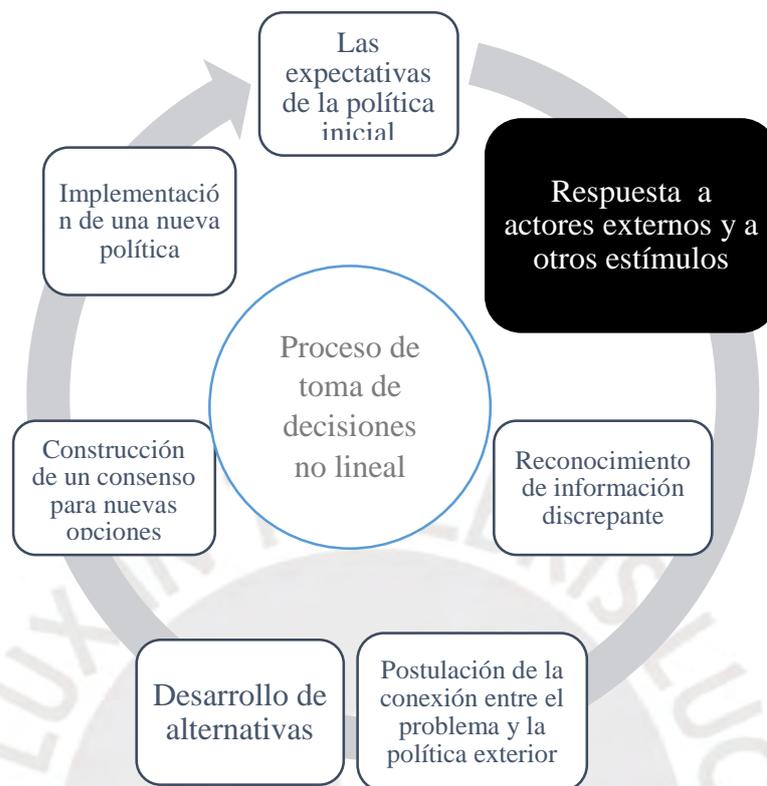
De hecho, él era muy renuente al juicio, era muy renuente hasta que al final se dio cuenta que el costo del no-juicio era peor, porque estaba enrarecido todas las relaciones y se estaba generando un clima, en ambos países, no diría bélico, pre bélico, pero sí hostil, muy hostil de sectores, por ejemplo, Humala llamó a una marcha a la frontera y cosas por el estilo. Entonces, ya eso iba a ser inmanejable e iban, entonces, los militares a tocar la puerta a Palacio a decir “Queremos más armas” porque estamos en situación de indefensión y Chile nos va a invadir. Entonces, ya él que era renuente, admitió finalmente que había que hacer esto, sino iba a terminar siendo inmanejable, una generación de conflictos permanente (Conversación personal, García Belaunde 2019)

Llegada la Cumbre en Tarija, Bolivia el presidente Alan García afirmó a los medios de comunicación que estaba aquí para entablar un diálogo, pero que quiere enfatizar en un espíritu de amistad y cordialidad, que se ha comunicado claramente que se considera este asunto en su verdadera magnitud y que como nación que forma parte de la comunidad internacional, el Perú recurrirá a los métodos de resolución pacífica para solucionar este tipo de problemas (Andina, 2007).

Para complementar tomamos la teoría expuesta por Charles Hermann (1990) en su trabajo titulado “Cambio de curso: cuando los gobiernos eligen redireccionar su política exterior” propone un esquema para interpretar decisiones en la cual un gobierno decide cambiar la dirección de una política desde un pequeño ajuste hasta un cambio de objetivo o programa, en base a cuatro agentes de cambio: impulsado por el líder, defensa burocrática, reestructura doméstica y shock externo (pág. 3). Esta clasificación de factores constituye fuentes primarias de cambio que influirán con diferentes alcances en la política exterior a través de un proceso decisorio. De acuerdo con Hermann (1990) se requiere tener una perspectiva que vea los cambios significativos no como una reacción predecible a las fuerzas predominantes en el sistema internacional, sino más bien como un proceso de toma de decisiones. Si bien es cierto que los cambios importantes en los sistemas políticos y económicos globales pueden generar la necesidad de ajustar la política exterior, los líderes políticos tienen la capacidad de anticiparse a estos cambios internacionales, responder de manera oportuna o hacerlo solo después de enfrentar consecuencias significativas. Además, los responsables políticos pueden desempeñar un papel activo en el proceso de cambio incluso en ausencia de una fuerza sistémica abrumadora (pág. 20).

En el Gráfico 8 mostramos de forma visual el modelo propuesto por Charles Hermann sobre los estadios del proceso decisorio que son necesarios para que se produzca un cambio en la política exterior. Consideramos que este marco teórico es complementario a nuestro enfoque teórico del modelo burocrático, pues agrega al análisis del proceso decisorio la variable del actor externo como factor de influencia en la decisión resultante.

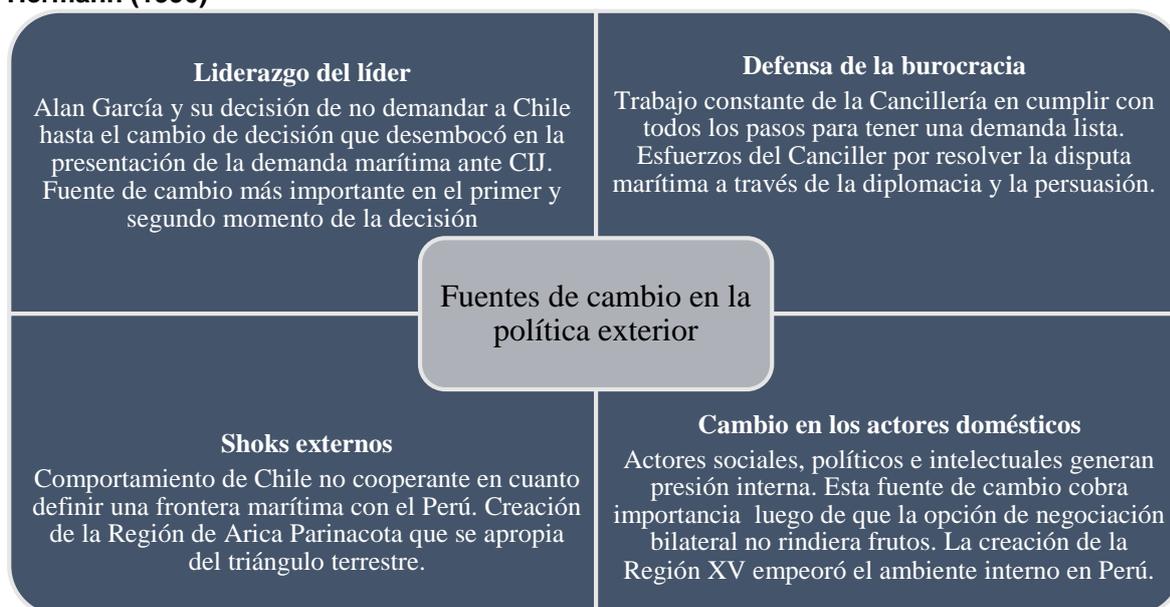
Figura 9. Las siete fases o estadios del proceso de decisión propuesto por Hermann (1990)



Fuente: Elaboración propia en base a Hermann (1990), Gámez (2005)

En el gráfico 9 se exponen los factores que son fuente de cambio detallados de nuestro caso de estudio. En nuestro caso de estudio aparecen las cuatro fuentes primarias de cambio que median en el proceso decisorio del gobierno para generar un cambio de curso de la política exterior respecto al objetivo de presentar la demanda marítima. Por un lado, el liderazgo del líder, quién decidió descartar la presentación de la demanda, la defensa de la burocracia, la cual siguió trabajando para tener todos los obstáculos legales despejados en caso se decidiera optar por presentar la demanda, cambio en los actores domésticos quiénes estaban expectantes con el resultado de una opción negociada con Chile y el manejo de la política bilateral rindiera sus frutos y finalmente los shocks externos que se visualizan en el comportamiento chileno hacia Perú con decisiones unilaterales como la creación de una región administrativa que violaba nuestra frontera terrestre.

Figura 10. Ejes de análisis de fuentes o agentes de cambio de la política exterior propuesto por Hermann (1990)



Fuente: Elaboración en base a Hermann (1990), Gámez (2005)

La postura del gobierno de Alan García al inicio fue propiciar una relación armoniosa y de acercamiento con Chile, y se decidió no presentar la demanda. No obstante, no tuvieron en cuenta el impacto de la conducta externa del gobierno chileno con medidas unilaterales, que generaron movimientos nacionalistas y reclamos de diversos sectores al interior del Perú. Como lo observamos en la Gráfico 11, según la cual analizamos los factores que generaron un cambio en la política exterior, de acuerdo a cada dimensión y que en su conjunto desencadenaron la decisión de presentar la demanda marítima ante la CIJ.

La decisión de presentar la demanda marítima contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya tuvo un respaldo nacional unánime. El presidente Alan García realizó el anuncio en el hemiciclo del Congreso de la República, con la participación de todos los sectores políticos y sociales, entre ellos los parlamentarios, los gobernadores regionales y los líderes de los partidos políticos reunidos en el hemiciclo. Sin embargo, llegar a esta decisión implicó un proceso no exento de presiones internas y externas que intentaron influir en la toma de decisiones del gobierno de encarpetar la demanda marítima con Chile.

Además de los factores clave analizados, es importante señalar que, utilizando instrumentos como el análisis de documentos diplomáticos, discursos presidenciales y las entrevistas realizadas a los tomadores de decisión más influyentes que

participaron en el periodo de estudio analizado se puede llegar a la conclusión de que la política exterior peruana se ha desarrollado y ejecutado en un ambiente donde los actores participantes son reducidos y cuentan con un alto grado de influencia.

Finalmente, el modelo burocrático de toma de decisiones nos permite analizar cómo a partir de la dinámica de distintos actores internos y mediante la interacción de diversos participantes, nos aproximamos a un consenso común. Esa dinámica se explica cuándo se tiene a un presidente renuente a presentar la demanda marítima, en un contexto donde había un papel favorable de las relaciones exteriores con Chile. No obstante, la Cancillería venía de larga data con el tema pendiente del diferendo marítimo. Mientras que en el ámbito social una corriente nacionalista presionaba al gobierno a presentar la demanda, encarnado en actores sociales no públicos como el partido nacionalista y organizaciones sociales e intelectuales. Cuando la vía diplomática se agotó al fracasar las negociaciones entre los cancilleres García Belaunde y Foxley, la propuesta del gobierno del presidente Alan García de no demandar ya no podía ser defendida llegando a un consenso de que la demanda era el mejor camino.

Figura 11. Dinámica Interna de los Actores en el Proceso de Toma de Decisiones



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La perspectiva del modelo burocrático de Allison, nos permite recrear el proceso de toma de decisiones en un caso histórico y de gran relevancia nacional, como es la decisión del gobierno peruano de acudir ante la Corte Internacional de Justicia para resolver el diferendo marítimo con Chile. Esto con el fin de tener un mayor conocimiento del funcionamiento de la burocracia, en el sector de relaciones exteriores. A partir del análisis de los elementos teóricos de la toma de decisiones en política exterior, es posible finalizar esta investigación con las siguientes conclusiones:

1. La decisión del Perú de acudir ante la CIJ refleja la opción del Perú de optar por un medio de solución pacífica de controversias para resolver una discrepancia de índole internacional. Esta opción llegó como respuesta a la limitación de la diplomacia bilateral, pues la negociación se chocó contra una posición bastante arraigada en la política exterior chilena de negación de un diferendo marítimo con el Perú. En un contexto en que la política exterior de Alan García se propuso afianzar las relaciones con los países vecinos, en especial con Chile. Existía una visión recíproca y coincidente en promover el ámbito comercial de la relación bilateral. En esa línea, la tesis de que la economía y la política van por cuerdas separadas fue puesta a prueba, dado que cuando nos preguntamos sobre las razones de pérdida de confianza en la relación bilateral entre Perú y Chile se encuentran los problemas limítrofes y relación de conflicto, más que los aspectos económicos de la relación, que fue una estrategia política usada por el gobierno para perseguir objetivos de gobierno.
2. El objetivo de este trabajo de investigación es probar la aplicabilidad del modelo burocrático de toma de decisiones desarrollado por Graham Allison, en el caso de la delimitación marítima entre Perú y Chile. Su capacidad explicativa no esta exenta de críticas, no obstante, es posible responder a la pregunta clave de esta investigación: ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones del gobierno peruano de Alan García que llevó a la decisión de acudir a la Corte de La Haya para resolver el diferendo limítrofe marítimo con Chile? y ¿qué factores fueron los más influyentes en torno a esa decisión? El valor del enfoque del modelo burocrático radica en que nos permite profundizar respecto a las dinámicas de relación entre los actores ejecutores en la toma de decisión. En esa línea, el análisis de toma de decisiones en política exterior a veces corresponderá en definir el momento

adecuado o la oportunidad correcta para llevar a cabo una decisión, en otros casos se tratará de aplicar la estrategia correcta en el juego diplomático y otras veces se referirá al poder de negociación y persuasión entre los jugadores. Además, los actores son jugadores complejos: lo que expresan ante un medio de comunicación, no necesariamente revela una creencia o percepción personal, sino que responde a juegos y dinámicas al interior de la organización y sus objetivos, donde los intereses cambian de acuerdo al contexto.

3. Podemos resaltar algunas críticas al modelo burocrático. Primero, el modelo toma el cargo de presidente como uno de los jefes, que es ligeramente más poderoso que otros jefes de otras burocracias. Es decir, de alguna forma subestima el poder presidencial. Asimismo, le pone poca atención al sistema de creencias y las visiones de los actores tomadores de decisión. Es decir, la visión de los formuladores de políticas tiene un impacto directo en el resultado. Influye en la forma en que el proceso decisorio se presenta. Por otro lado, el modelo burocrático pasa por alto al poder legislativo y al rol que otras instituciones externas pueden tener en la toma de decisiones dentro de la esfera del poder. Tiene una visión limitada de la preferencia en la formación de una política. El modelo asume que los jugadores siguen medidas políticas que benefician a sus burocracias, en lugar de representar “intereses colectivos”.
4. Este trabajo nos permitió comprobar que existe un alto nivel de autonomía por parte de los actores que ocuparon los más altos cargos en el sector de Relaciones Exteriores, es decir, en la figura del Canciller, y en su relación con el presidente es muy estrecha. En nuestro caso, el vínculo es mayor dado que ambos actores de conocían desde las aulas universitarias. El presidente está expuesto de acuerdo a su perfil a visiones y percepciones de su entorno, de lo que él como decisor ejecutivo más importante trae consigo y de lo que asume una vez que llega al poder. Así, a mayor nivel político en una decisión, el grupo de tomadores de decisión se reduce: presidente y Canciller. Esto debido a que una decisión de tan grande impacto no se beneficia con una mayor cantidad de actores participantes que pueden aportar mayor disenso. Asimismo, la política exterior peruana es más centralizada en la toma de decisiones y fragmentada en el ejercicio de la actividad administrativa.
5. Si bien en una primera vista nuestro caso de estudio sería apropiado para aplicar el Modelo I ya que el presidente Alan García poseía una personalidad muy fuerte

y un estilo de hacer política dinámico e impetuoso, donde es más fácil asumir la racionalidad de sus acciones y donde el líder concentra el ejercicio de su poder decisorio final, propio de democracias presidencialistas. No obstante, consideramos que el modelo III nos permite una explicación más clara de los hechos. Lo que este caso de estudio nos demuestra es que incluso cuando el presidente es carismático y posee una agenda muy fuerte las burocracias y en especial la Cancillería no siempre están sujetos a su planificación, mostrando que siempre va existir cierto grado de autonomía de determinadas agencias. Asimismo, existe una política institucional de larga data que están respaldadas por sectores estatales y no estatales con distintos grados de fuerza y con intereses varios distintos al presidente que pueden ejercer presión y generar una decisión distinta a la propuesta por el líder en un momento inicial.

6. El proceso de toma de decisiones que llevó al gobierno peruano de Alan García a la decisión de acudir a la Corte de La Haya es posible explicarlo en base a la interacción de tres factores internos que nos permiten entender el proceso de toma de decisiones utilizando el modelo burocrático. El primer factor es el liderazgo presidencial, que encarna el mandatario peruano Alan García al ejercer varias tareas de representación del Perú en el exterior y su participación activa en las relaciones diplomáticas con Chile. El segundo factor es el fracaso de la vía diplomática para encontrar una solución a la controversia marítima. Finalmente, el tercer factor es el ámbito doméstico y la corriente nacionalista que surgió al interior del país que reclamaba al gobierno la presentación de la demanda al ver que no se llegaba a ninguna resolución justa que era exigida por el Perú. Y dentro de un contexto regional antagónico para el gobierno porque sus posiciones eran muy contrarias a las de la línea liberal y de apertura económica y que de alguna manera avivaba una inestabilidad social al interior del país, sobretodo en la zona sur.
7. El enfoque burocrático de la toma de decisiones nos proporciona un marco para analizar cómo, a través de la interacción de diversos actores internos, se logra acercar a un acuerdo común. Esta dinámica se hace evidente cuando se considera un presidente que inicialmente se mostraba renuente a presentar una demanda marítima, especialmente en un contexto donde las relaciones exteriores con Chile eran favorables. Sin embargo, en el ámbito de la Cancillería, persistía un interés de larga data en el tema del diferendo marítimo. A nivel social, un movimiento nacionalista ejercía presión sobre el gobierno para que presentara la demanda,

representado por actores no gubernamentales como el partido nacionalista, organizaciones sociales e intelectuales. Cuando se agotaron las opciones diplomáticas tras el fracaso de las negociaciones entre los cancilleres García Belaunde y Foxley, la propuesta del presidente Alan García de no presentar la demanda ya no podía sostenerse, y se llegó a un consenso de que iniciar la demanda era la mejor opción.

8. En nuestra investigación observamos que se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima, en el año 2006, al inicio del gobierno entrante en razón de que no era lo más conveniente dado que el inicio de un nuevo gobierno era una oportunidad única para estrechar la relación bilateral con Chile a través de la estrategia política de competencia económica con Chile. No obstante, lo que generó el cambio de política que desembocó en acudir al CIJ en el año 2007 se debió al fracaso de las conversaciones entre ambos cancilleres que dejó al presidente sin la posición de no demandar y la corriente nacionalista al interior del país que demandaba al gobierno resolver la disputa por la salida al mar.
9. El modelo de Graham Allison en nuestro caso de estudio en particular fue funcional, y me sirvió para explicar los diversos actores que participan en el proceso de decisión, con autonomías de el presidente, la burocracia, entre otros actores. En este episodio en el proceso de decisiones experimentó ajustes y cambios para llegar a la decisión final. Si bien el presidente tiene autonomía, también es el último decisor y recibe las presiones. Mientras que los realistas defienden el modelo unitario que no explica muy fehacientemente cómo son los procesos de toma de decisiones con la idea del decisor último. Allison nos dice que muchas decisiones en Estados complejos con burocracias que funcionan hay mucha más complejidad y riqueza y que hay que desestructurar el modelo de toma de decisiones, pues este implica disputas y tensión de intereses entre los actores participantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alegría, V. C. (2008). Las misiones de las Fuerzas Armadas en el Perú: un asunto político crucial para la democracia. *En Reforma del Estado peruano. Seminario en los 90 años*. Capítulo 14. Editores Henry Pease García y Giofianni Peirano.

Aguilar, A. (2016). *El proceso de toma de decisiones en la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Docta Complutense.
<https://docta.ucm.es/entities/publication/396deea7-e2a3-429f-ac19-c1793f446e68>

Allison, G. T. (1971). La esencia de la decisión. Editorial Grupo Editor Latinoamericano. 1971. Buenos Aires, Argentina. Pp. 213-261.

Allison G. y Halperin M. (1988). *Política Burocrática: un paradigma y algunas Implicaciones de Política*. Publicado en La Toma de Decisiones hacia América Latina. Cuadernos Semestrales del Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, Nr 10, 22.

Allison, G. T.(1988). La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: GEL. Capítulo V.

Allison, G. T. & Zelikow, P. D. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. (2.^a ed.). Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Andina (2007).Presidente García y Bachelet renuevan amistad y fortalecen relación de confianza mutua.
<http://portal.andina.com.pe/EDPEspeciales/especiales/Agenda/14jun008.html>

Arenas Riveros, R., & Rivas Pardo, P. (2017). La relación bilateral entre Chile y el Perú: La propuesta del fallo de la Corte Internacional de Justicia como punto de inflexión histórico y su posterior fracaso. *Si Somos Americanos*, 17(1), 113–139.
<https://doi.org/10.4067/s0719-09482017000100113>

Arias-Schreiber A. (2001). Delimitación de la frontera marítima entre Perú y Chile. Portal Contexto.org.

Artaza y Phillip Durán, F. (2012, noviembre 24). La Haya: episodios inéditos en la ruta al juicio. La Tercera. <https://www.latercera.com/noticia/la-haya-episodios-ineditos-en-la-ruta-al-juicio/>

Bákula, J. M. (1985). El dominio marítimo del Perú. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, Lima.

Bákula, J. M. (2002). Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bendor & Hammond. (1992). Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 June 1992.

Blomdahl, M. (2016). Bureaucratic roles and positions: Explaining the United States Libya decision. *Diplomacy and Statecraft*, 27(1), 142–161. <https://doi.org/10.1080/09592296.2016.1137739>

Bojang AS (2018) The Study of Foreign Policy in International Relations. *Journal of Political Sciences and Public Affairs*. Volumen 6: 337. doi:10.4172/2332-0761.1000337

Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima. (2014) Año Volumen N 127 Fondo Editorial de la Sociedad Geográfica de Lima. (s/f). Docplayer.Es. Recuperado el 21 de abril de 2023, de <https://docplayer.es/78272880-Boletin-de-la-sociedad-geografica-de-lima-ano-volumen-n-127-fondo-editorial-de-la-sociedad-geografica-de-lima.html>

Cabrera Toledo, L (2012). La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: construcción y aplicación de un discurso geopolítico. *Artículos Confines*, 2012. <https://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v7n14/v7n14a5.pdf>

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Capítulo 1 La política exterior de los Estados. Centro de Estudios Ramón Areces. Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional-1>

Carlsnaes, W. (2017). *6. Actors, structures, and foreign policy analysis*. Oxford University Press.

Carrasco Brihuega, D. (2014). Proceso de toma de decisión en política exterior: quién y cómo decide. *Elementos para su comprensión*. *InterNaciones*, (5), 5–23. <https://doi.org/10.32870/in.v0i5.7047>

Castro Vargas, F. (2018). *Reacción frente a los Instrumentos Importados. Influencia de la Política Exterior de Estados Unidos en Tráfico Ilícito de Drogas sobre el Perú (2000-2016)*[Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1054/browse?type=author&value=Castro+Vargas%2C+Fernando+Alonso>

Comunidad Andina. (8 de junio de 2007). Chile vuelve a la CAN como Miembro Asociado luego de 30 años de ausencia. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/chile-vuelve-a-la-can-como-miembro-asociado-luego-de-30-anos-de-ausencia/>

Congreso de la República del Perú. (2006). Mensaje presidencial del presidente electo Alan García.

<http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2006/>

Congreso de la República del Perú. (2007). Mensaje presidencial del presidente electo Alan García.

<http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2007/>

Despacho Congresal Prof. Juvenal Ordoñez Salazar (2007). *Congresista de la República*. Congreso de la República del Perú. (2007). *Documentos históricos 2*. Ediciones Historia Presente Tacna-Lima, Abril del 2008. *Cronología para la memoria*

histórica del Perú. Demanda ante La Haya: Triunfo Nacionalista. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Congresistas/2006/20060472A.nsf/vf03web/8361A494EE5C4E450525743E0060E13E/\\$FILE/documentoshistoricos2-abril-08.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Congresistas/2006/20060472A.nsf/vf03web/8361A494EE5C4E450525743E0060E13E/$FILE/documentoshistoricos2-abril-08.pdf)

Dextre Izquierdo, C. (2019). Donde manda capitán: Perú y Venezuela en la OEA, 2011 – 2016 [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6/browse?type=author&value=Dextre+Izquierdo%2C+Carlos+Alejandro>

Del Castillo Basurto, M. H. (2017). Caso de Gestión Pública: Diferendo Limítrofe entre Perú y Chile desde la perspectiva de la Administración Pública. <https://revista.enap.edu.pe/article/view/1559>

Discurso Presidencial (2006) Mensaje del presidente Constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio del 2006.

Discurso Presidencial (2007) Mensaje del presidente Constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio del 2007.

Durán, P. (2014) “Las notas diplomáticas que definieron la ruta de Chile y Perú hacia el juicio en La Haya”. La Segunda Online. Política. Recuperado el 10 de noviembre de 2018, en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/01/904450/las-notas-diplomaticas-que-definieron-la-ruta-de-chile-y-peru-hacia-el-juicio-en-la-haya>

E. Gámez, Alba (05 de 2005). “Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”. CIDOB Barcelona Centre For International Affairs.

El Comercio. “Los embajadores cuestionados volverán a Lima tras el 28 de julio”. El Comercio, 21 de junio de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “Con agenda abierta, Alan García y Bachelet se entrevistará hoy”. El Comercio, 22 de junio de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “Perú y Chile dejan abierta la posibilidad de concretar un TLC”. El Comercio, 23 de junio de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “García invitó a Chile a regresar a la Comunidad Andina como asociado”. El Comercio, 25 de junio de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “Chile: Regreso a la Can es prioridad comercial”. El Comercio, 29 de junio de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “Chile y sus cinco mil millones de dólares invertidos en el Perú”. El Comercio, 2006. Consulta: 01 de diciembre del 2018.

(2018). “Desmesurada reacción chilena ante publicación anunciada”. El Comercio, 16 de agosto de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

(2018). “Ex autoridades de la Marina respaldan decisión del Ejecutivo”. El Comercio, 15 de agosto de 2006. Consulta: 01 de noviembre de 2018.

El Mundo.es (2006). Perú retira a su embajador en Venezuela debido a los constantes insultos de Chávez. 30 de abril de 2006. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/04/30/internacional/1146357214.html>

El Mundo.es Internacional. (2007). Aumenta la tensión entre Chile y Perú por la frontera marítima entre ambos. Perú reclama un espacio que controla Chile. Fecha: 11 de junio de 2007. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/11/internacional/1181585859.html>

Ferguson, Y. (1987). Analyzing Latin American Foreign Policies. *Latin American Research Review*, Vol. 22 (3), 142-164. The Latin American Studies Association.

Freedman L. (1976). "Logic, politics and foreign policy processes: a critique of the bureaucratic politics model. *International Affairs*, Vol. 52, No. 3 (July, 1976), pp. 434-449

Gamboa S. F. (2010). En Más allá de La Haya. En *Diálogos sobre La Haya. El límite marítimo entre Chile y Perú*. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales. Universidad Miguel de Cervantes

Gómez de la Torre Rotta, A. (2018). Presentación de Power Point. "Perú: ¿nuevos roles para las fuerzas armadas?". Lima, setiembre de 2018. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=70422651-d99d-e527-4ea7-dd7b46b2579a&groupId=269552

González Riesle, Á. (2021). El Perú y sus vecinos: Fundamentos para una cultura de paz [Peru and its neighbors: Fundaments for a peace culture]. *Revista de Psicología*, 39(1), 383–435. <https://doi.org/10.18800/psico.202101.015>

Graeme A. (2018). Nationalism, Populism, Realism and the intensification of East Asia's maritime disputes. University of Redlands, United States. <https://doi.org/10.20472/lpc.2018.003.001>

Guibert-Patino, Y., & Palomino-Pella, F. (2013). Controversia marítima Perú-Chile: análisis del derecho del mar y precisiones políticas en torno a su desarrollo. *Athina*, (010), 141-176. <https://doi.org/10.26439/athina2013.n010.1157>

Gutiérrez, M. (2007). Alan García al frente del gobierno peruano: ¿180 días de luna de miel condicionada?. *La Chronique des Amériques*. Observatoire des Amériques, nº 5.

Halperin M. y Kanter A. (1973). *The Bureaucratic Perspective*. En ART Robert y Robert JERVIS. *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*. 1992. New York: HarperCollins Publishers.

Hernmann, Ch. F. (1990). *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. *International Studies Quarterly*. Vol. 34, No. 1, pp. 3-21(19 pages). Oxford University Press.

Hill, Christopher. (1984). *The changing politics of foreign policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave MacMillan, 2003.

Houghton D. P. (2000). *Essence of Excision. A critique of the New Version of Essence of Decision*. *Security Studies* 10, no. 1 (autumn 2000): 151-78. Published by Frank Cass, London.

Hudson, Valerie M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis* (2005) 1, 1–30, Brigham Young University.

Jaskoski, Maiah; Sotomayor, Arturo C; Harold A, Trinkunas (2015). *American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 249 p.

Jurado Nacional de Elecciones. (2007). *Revisión de Estadísticas*.

Krasner S. D. (1972). Are bureaucracies important? (or Allison wonderland). *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972), pp. 159-179.

La Tercera. (2011). “El artifice de las jugadas de Alan García en La Haya”. Fecha: 03 de junio de 2011. <https://www.latercera.com/diario-impreso/el-artifice-de-las-jugadas-de-alan-garcia-en-la-haya/>.

Latinobarómetro. (2008). Sección Globalización y el reporte “El Perú, las Américas y el Mundo 2008”. Encuesta de opinión pública y política exterior producida por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

Malamud, C. (12 de junio de 2006). Triunfo García, ¿Cómo sigue la historia? (ARI). Real Instituto Elcano. Recuperado el 21 de abril de 2023, de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/triunfo-garcia-como-sigue-la-historia-ari/>

Malamud, A. (2014). Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: Examples from regional integration processes. En *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 124–136). Routledge.

McClintock, C., & Vallas, F. (2005). *La democracia negociada: las relaciones Perú-Estados Unidos (1980-2000)* (Instituto de Estudios Peruanos (Lima), Ed.). Instituto de Estudios peruanos.

Michael, G. J. (2015). Who's Afraid of WikiLeaks? Missed Opportunities in Political Science Research. *Review of Policy Research*, 32(2), 175–199. <https://doi.org/10.1111/ropr.12120>

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2000).Nota RE (GAB) Nro. 6-4/113 del 20 de octubre de 2000, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú a la Embajada de Chile

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2006)a. Representación Permanente del Perú ante la FAO. Nota 30/2006. Roma, 1 de junio de 2005. Archivo de la Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2006)b. Conferencia de Prensa Conjunta de los Cancilleres del Perú, José Antonio García Belaunde, y de Chile, Alejandro Foxley (Párrafos pertinentes a la delimitación marítima). Palacio de Torre Tagle. Lima, 22 de agosto de 2006. Archivo de la Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2007)a. Comunicado Público, 26 de enero de 2007. Archivo de la Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)b. Comunicado de prensa. Presidentes García y Bachelet dan por superado incidente por Proyecto de Ley que crea Región Arica Parinacota. Comunicado de Prensa 001-27. Lima, 29 de enero de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)c. Gobierno de Chile, Noticia destacada. Presidentes de Chile y Perú reiteraron su compromiso con la construcción de un vínculo con vocación de futuro. 29 de enero de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)d. Comunicado Público. Martes 30 de enero de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)e. Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago, 11 de junio de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)f. Nota de prensa N° 614. Perú acudirá a la Corte Internacional de La Haya para solución de diferendo marítimo con Chile, ratifica el presidentita Alan García. Lima, 18 de junio de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)g. Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, 19 de junio de 2007. Archivo de la Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)h.Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Domingo, 12 de agosto de 2007. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2007)i. Delegación Permanente del Perú ante la Unesco. Nota: U/24/07.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008)a.Comunicado Oficial 001-08. El Gobierno del Perú presenta a la Corte Internacional de Justicia la demanda para resolver la controversia marítima con Chile. Lima, 16 de enero de 2008. Archivo de la Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008)b.Transcripción de las Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Alejandro Foxley Rioseco. Declaración Oficial del Gobierno de Chile y Presentación de Equipo Jurídico. Miércoles, 16 de enero de 2008. Archivo de Cancillería.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007)l. Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas. Nota 7-1-S/164, dirigido a División de Asuntos Oceánicos.

Ministerio de Relaciones Exteriores.(2013).Tomo 1. Delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Síntesis de los alegatos peruanos presentados ante la Corte Internacional de Justicia.

Méndez, C. (2011). "Obama y Humala: ¿Democracia y Nacionalismo?" Revista IDEELE.

Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores. (2006). Declaración conjunta de los ministros de defensa y rree de Chile y Perú con ocasión de la III reunión del 2+2. Santiago, Chile. Fecha: 25 de octubre de 2006. https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/25.01.2006_declaracion_conjunta_2+2.pdf

Mintz Alex y Karl Derouen. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.

Milet, P. V. (2005). Chile-Perú: las raíces de una difícil relación. *Estudios Internacionales*, 38(150), 59–73. <http://www.jstor.org/stable/41391830>

Novak Talavera, F., & García-Corrochano Moyano, L. (2014). Presentación y análisis general del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo marítimo entre el Perú y Chile. *Agenda Internacional*, 21(32), 23-49.

Ortiz de Zárate, R. (2022). Alan García Pérez. Biografía líderes políticos. Barcelona Centre for International Affairs.CIDOB.https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/alan_garcia_perez#7

Plan de Gobierno (2006). Ollanta Humala Uniendo al Perú. La Gran transformación. Llapanchik Perú. Perú de todos nosotros. 22 de febrero del 2006, pág.3.

La República. (2002). Toledo y Lagos enfocaron tema de forma informal. Sí trataremos límites marítimos. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/336134-toledo-y-lagos-enfocaron-tema-de-manera-informal-si-trataremos-limites-maritimos>
Página 12. (2007) Escalada verbal entre Perú y Chile. El Mundo. Lima envió su reclamo marítimo a la ONU y Santiago protesta. Fecha: 13 de junio de 2007. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-86471-2007-06-13.html>

Panfichi, A. y Venero E. (2017). *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*. Lima. Fondo Editorial PUCP

Paredes Oporto, M. (2005). Tengo un cohete en el pantalón. En *Cuento Chino*. DESCO.

Parodi, D. A. (2014). Conflicto y reconciliación. El litigio del Perú contra Chile en la Corte de la Haya (2008-2014). Lima. Fondo Editorial de la UPC.

Putnam, Robert (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, 42, pp. 427- 460.

Quiroga, María Francisca y Guerrero, Néstor. (2016). “¿Qué se esconde tras La Haya?: análisis de los discursos presidenciales y cobertura mediática en los conflictos Chile-Perú / Chile-Bolivia”. *Si Somos americanos*, 16(1),147-180. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482016000100007>.

Revesz, Bruno (2006). La irrupción de Ollanta Humala en la escena electoral peruana.

OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, no. 19. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal19/revesz.pdf>

Rodríguez Cuadros, Manuel (2007). *Delimitación marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Peisa Editores. Lima.

Rodríguez Elizondo, J. (2009). *De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú*. La Tercera Ediciones. (2012). *La suerte jurídica está echada. Análisis y Propuesta*. Relaciones Internacionales. Friedrich Ebert Stiftung.

Ruiz, J. B. (2010, julio 1). *La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional*. Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. <https://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamericano-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/>

Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (1. ed.). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Snyder R. & others. (1962). *The Decision-Making approach to the study of international politics*. En *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: The Free Press.

Soukiassian, C. (2018). *Proceso de toma de decisiones y política exterior argentina hacia Gran Bretaña*. *Relaciones Internacionales*, 3(6). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1970>

St. John, R. B. (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

St John, R. B. (2017). *Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change*. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, 2(2), 63–117. <https://doi.org/10.18800/revistaira.201702.002>

St. John, R. B. (2023). *“Peruvian Foreign Policy in the Modern Era”*. Anthem Press, Londres. Apple Books.

Tomassini, L. (1987). *Elementos para el análisis de la política exterior*. *Estudios Internacionales*, 20(78), p. 125–157. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1987.15730>

Ugarte Díaz, Emilio José. (2014). *La Guerra del Pacífico como referente nacional y punto condicionante de las relaciones chileno-peruanas*. *Si Somos Americanos*, 14(2), 159-185. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482014000200007>

Van Klaveren, A. (1992). *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: un modelo para armar*. *Revista de Estudios Internacionales*, 1992, vol. 98: 169-216. Repositorio de la Universidad de Chile. Consulta: 02 de mayo de 2018. << <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123742/Entendiendo-las-politicas-exteriores-latinoamericanas-modelo-para-armar.pdf?sequence=1>>>

Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas". En MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (comps.). Entre la autonomía y la subordinación Política exterior de los países latinoamericanos, vols. 1 y 2. 1.ª edición. Buenos Aires: GEL, 1984, pp. 14-49.

Vidarte, O. (2017). "El diferendo marítimo y la estrategia político diplomática del Perú". En La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya. Aldo Panfichi y Edith Venero, coordinadores.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Zapata, A. (2011). De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y Perú. En J. Fernandois, D. Parodi, A. Zapata, & S. González, Generación de diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: aspectos históricos (pp. 11-28). Konrad Adenauer Stiftung; Instituto de Estudios Internacionales PUCP; Universidad de Chile. <https://bit.ly/3xySall>



ANEXOS

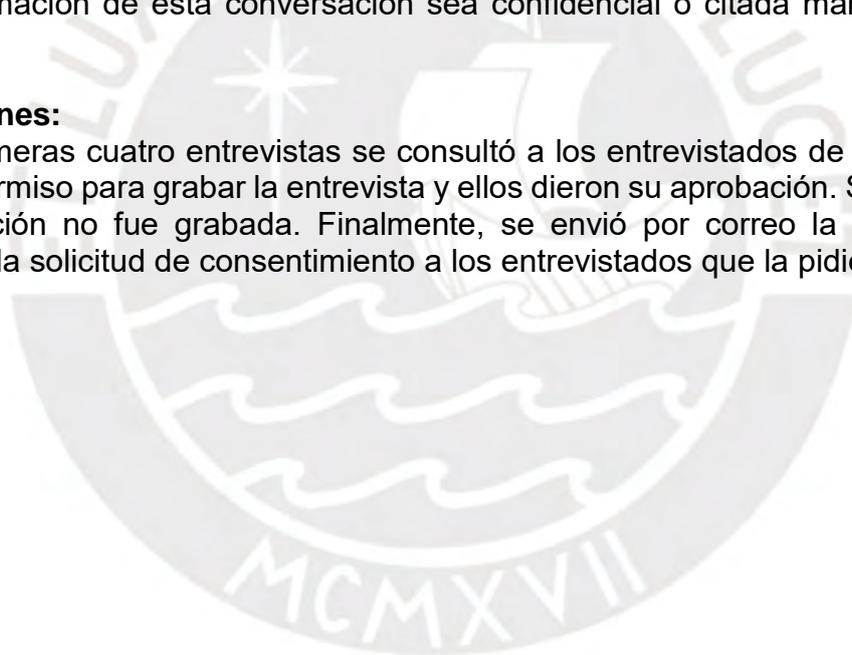
Anexo 1: Solicitud de consentimiento

Antes de empezar con las entrevistas se informó a los entrevistados el tema y el objetivo de la investigación. Se elaboró una solicitud de consentimiento que contiene una presentación breve de la estudiante, del proyecto de investigación y el rol del entrevistado en el tema de investigación. El protocolo de consentimiento fue enviado a través de correo electrónico junto con la transcripción de la entrevista a los entrevistados que la pidieron. El día de la entrevista se leyó a cada entrevistado(a) la solicitud de consentimiento de forma oral y fue registrada en la grabación. A continuación, se muestra la versión oral del protocolo de consentimiento:

“En primer lugar, quisiera solicitar su consentimiento para grabar esta entrevista. Esta entrevista es de índole académica, cuyo objetivo es recabar información para la elaboración de mi tesis de licenciatura en Ciencia Política, la cual sigue las pautas del comité de ética del Vicerrectorado de Investigación de la PUCP. La tesis se tituló *Actores y toma de decisión en política exterior: el caso de la decisión del Perú de resolver la diferencia marítima con Chile ante la CIJ*. Usted puede expresar cualquier consulta o incomodidad frente a las preguntas que realice, absteniéndose de responder y/o finalizar la entrevista cuando así lo considere. Además, puede solicitar que la información de esta conversación sea confidencial o citada manteniendo su anonimato”.

Observaciones:

Para las primeras cuatro entrevistas se consultó a los entrevistados de forma oral si daban su permiso para grabar la entrevista y ellos dieron su aprobación. Sin embargo, esa aprobación no fue grabada. Finalmente, se envió por correo la transcripción adjunta con la solicitud de consentimiento a los entrevistados que la pidieron.



Anexo 2: Menciones a la política exterior o a la demanda marítima durante mensajes a la Nación y discursos presidenciales de Alan García

Fecha	Párrafo del discurso
28/07/06	Pero al hablar de la pesca, reitero nuestra decisión de defender, soberanamente, las 200 millas del Mar de Grau, que fueron tesis jurídica del Perú y reitero mi ofrecimiento de trabajar para reconstruir la Caja de Beneficios Sociales del Pescador, que ha sido llevada a la quiebra. Además, el Fondo de Desarrollo Pesquero promoverá la pesca artesanal con aparejos, instrumentos y embarcaciones, tal como lo hicimos en mi primera administración. (pág. 14)
28/07/06	Procederemos de inmediato al cierre de seis embajadas, a la reducción del número de agregados diplomáticos y militares a la mitad y a la reducción de los sueldos de los embajadores y diplomáticos, y sus llamados gastos de representación, en un 25%. Ello nos permitirá ahorrar 20 millones de soles que serán concretamente destinados al revestimiento del Canal de Tinajones, en Lambayeque, para ahorrar 40% del agua que actualmente se pierde allí. Y para la compra de medicina que falta en las postas médicas. (pág. 5-6)
28/07/07	Nuestra relación con Chile se ha afirmado en el aspecto comercial, económico y político. Actuamos de manera transparente y sincera; pero nuestras diferencias respecto a la delimitación marítima y al fiel cumplimiento del Tratado de 1929, no han encontrado solución en el trato diplomático. Por consiguiente, como lo he comunicado con claridad al gobierno chileno, hemos tomado la decisión soberana, respaldada por todo el Perú, de llevar esta controversia a la Corte Internacional de la Haya. Y de allí, en la Haya estamos seguros que la posición peruana será confirmada jurídica e irrefutablemente por el más alto tribunal de la tierra. Se ha registrado por la Cancillería la Ley de Bases del Dominio Marítimo ante las Naciones Unidas, y a ellas se hará entrega de la cartografía correspondiente. (pág.12)

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3: Selección de cables diplomáticos

ID DE REFERENCIA	FECHA DE CREACIÓN	FECHA DE DIVULGACIÓN	ASUNTO	ENLACE
05LIMA4673_a	2005-11-02	2011-08-30	CONTROVERSY CONTINUES REGARDING PERU'S DRAFT MARITIME LIMITS LAW	https://wikileaks.org/plusd/cables/05LIMA4673_a.html
05LIMA4842_a	2005-11-14	2011-08-30	PRESIDENTIAL ADVISORS ON FUJIMORI, MARITIME BOUNDARY DISPUTE, AND DOMESTIC POLITICS	https://wikileaks.org/plusd/cables/05LIMA4842_a.html
05LIMA3807_a	2005-09-02	2011-06-03	DEVELOPMENTS IN PERU'S RELATIONS WITH CHILE	https://wikileaks.org/plusd/cables/05LIMA3807_a.html
06LIMA3102_a	2006-08-08	2011-08-30	GARCIA'S PRIME MINISTER AND FOREIGN, DEFENSE, AND INTERIOR MINISTERS	https://wikileaks.org/plusd/cables/06LIMA3102_a.html
06LIMA2736_a	2006-07-13	2011-08-25	TOLEDO ADMINISTRATION TOUTS LONGEST ECONOMIC BOOM	https://wikileaks.org/plusd/cables/06LIMA2736_a.html
06BUENOSAIRE S1283_a	2006-06-07	2011-08-25	MEDIA REACTION PERUVIAN PRESIDENT-ELECT ALAN GARCIA; US PROPOSAL TO IRAN; WORLD BANK AND ARGENTINA; BRAZIL'S GEOPOLITICAL CONCERNS 06/07/06	https://wikileaks.org/plusd/cables/06BUENOSAIRE1283_a.html
06LIMA2503_a	2006-06-22	2011-08-30	MEETING WITH PRESIDENT-ELECT GARCIA,S FOREIGN MINISTER	https://wikileaks.org/plusd/cables/06LIMA2503_a.html
06LIMA3016_a	2006-08-02	2011-08-25	PERU'S GARCIA EXTENDS HAND TO CHILE	https://wikileaks.org/plusd/cables/06LIMA3016_a.html
06SANTIAGO1675_a	2006-08-04	2011-08-30	BACHELET'S IDEA OF REGIONAL INTEGRATION: IS IT FOR REAL?	https://wikileaks.org/plusd/cables/06SANTIAGO1675_a.html
06LIMA3384_a	2006-08-25	2011-08-25	PERU SIGNS TRADE AGREEMENT WITH CHILE	https://wikileaks.org/plusd/cables/06LIMA3384_a.html
07LIMA290_a	2007-01-31	2011-06-17	PERU: CRISIS WITH CHILE AVERTED	https://wikileaks.org/plusd/cables/07LIMA290_a.html
08LIMA177_a	2008-01-31	2011-02-19	TAKING THE MARITIME DISPUTE TO THE HAGUE: PERU'S PERSPECTIVE	https://wikileaks.org/plusd/cables/08LIMA177_a.html
08LIMA72_a	2008-01-15	2011-02-19	PERU TAKES CHILE BORDER DISPUTE TO THE HAGUE	https://wikileaks.org/plusd/cables/08LIMA72_a.html
	2008-02-21		Peru y Chile: enfrentando obstáculos para ahondar lazos	
09LIMA360_a	2009-03-13	2011-08-30	PERU-CHILE RELATIONS: ANOTHER ROUGH PATCH	https://wikileaks.org/plusd/cables/09LIMA360_a.html

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4: Lista de entrevistadas y entrevistados

N°	Nombre	Institución	Duración
1	José Antonio García Belaunde	M. de Relaciones Exteriores	1:04 m.
2	José Manuel Rodríguez Cuadros	M. de Relaciones Exteriores	2:13 m.
3	Óscar Maúrtua de Romaña	M. de Relaciones Exteriores	1:20 m.
4	Otto Guibovich	Fuerzas Armadas del Perú	20 m.
5	Alejandro Neyra	Diplomático	30m.
6	Alberto Adrianzén	Profesor de la ADP	30m.
7	Alan Fairlie	Economista PUCP	25m.

Fuente: Elaboración propia.



Anexo 5: MODELO DE PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADOS

La finalidad de este protocolo es brindar a las personas entrevistadas una información clara respecto a la naturaleza y objetivo de esta investigación, así como, del rol que cumple en la misma. La presente investigación es de índole académica, conducida por Luciana Andrea Chamochumbi Muñante, estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente Javier Alcalde Cardoza.

La investigación, denominada “Actores y toma de decisión en política exterior: el caso de la decisión del Perú de acudir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver la diferencia marítima con Chile”, tiene como propósito investigar cómo se toma una decisión al más alto nivel en materia de política exterior identificando a los actores más importantes. Asimismo, analizar por qué se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima al inicio del gobierno entrante en el año 2006 y qué generó el cambio de política que desembocó en acudir a la CIJ en el año 2007.

Para desarrollar esta investigación se utilizará el método cualitativo para el cual se llevarán a cabo entrevistas semi-estructuradas a actores clave, divididos en dos grupos: actores oficiales y actores no oficiales. La entrevista se efectuará procediendo dentro del marco de los principios establecidos en el Reglamento del Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales que promueve la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, esta investigación se compromete a cumplir con los principios éticos de la administración pública, en tal sentido, se resguardará la información que pueda brindar un entrevistado fuera o dentro de la función pública.

Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, dentro del tiempo que usted disponga. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas sólo por la investigadora y no será publicada o difundida a otras personas, así, se garantizará la confidencialidad tratándose de temas que involucran información del proceso seguido por el Estado peruano sobre la delimitación marítima ante la CIJ. Al finalizar la investigación, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede expresar cualquier consulta o incomodidad frente a las preguntas que realice, absteniéndose de responder y/o finalizar la entrevista cuando así lo considere. Asimismo, en caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico luchamochumbi2014@gmail.com o al número 997124244. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Le agradezco su participación en esta investigación.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este. He recibido información en forma verbal sobre el proyecto de investigación y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas a la investigadora. Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que la información vertida en la entrevista, pueda ser usada para los fines descritos en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

	Declarada , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	Confidencial , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Nombre completo del participante Firma Fecha

Correo electrónico del participante: _____

Nombre del Investigador responsable Firma Fecha

Anexo 6: TRANSCRIPCIONES DE ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES

Transcripción de audio

Entrevistado: Ex Canciller José Antonio García Belaunde

Fecha: 14/03/19

Duración: 1:04:02

X: La primera pregunta que me gustaría hacerle es que me comente un poco sobre usted, he leído mucho sobre su perfil y veo que hay como dos líneas que sobresalen mucho que son el tema de la integración regional y el tema de la profundización comercial, ¿de dónde viene ese interés?

JAGB: Yo soy diplomático de carrera y mi primer puesto fue en Naciones Unidas, y en Naciones Unidas los trabajos están divididos por áreas temáticas, entonces la primera comisión es la comisión política, y la segunda comisión es la comisión económica, y a mí me asignaron la segunda comisión, entonces, empecé mi carrera muy vinculado a los temas de economía internacional. De Nueva York pase a París, y en París se realizó la que llamaron la conferencia Norte-Sur, que fue una conferencia muy larga, a raíz de la crisis del petróleo de los años 70, y esta conferencia se desarrolló en los años de diciembre 75 a julio 77. Como el Perú era co-presidente en una de las cuatro comisiones, había cuatro comisiones establecidas finanzas, energía, cooperación y materias primas. El Perú era co-presidente con Japón de la comisión de materias primas, entonces el gobierno peruano decide tener una pequeña oficina permanente ahí para hacer contribuciones. Entonces, ese fue mi vínculo con los temas económicos en la Cancillería, en la Academia Diplomática. Cuando regresé al Perú, cuando me hicieron en el año 88 embajador, me entregaron a mí el encargo de ser, lo que se llamaba entonces sub-secretario de asuntos económicos e integración, y en esa capacidad empezamos a trabajar cómo rescatar la integración. No nos olvidemos que el año 80 es un periodo dado a llamar crisis de la deuda, o también llamada la década perdida, y en esa década perdida obviamente, también afectó seriamente a la integración. Entonces cuando América Latina empezó a ir saliendo de esa crisis, una de las cosas que se hizo fue rescatar la integración que estaba muy abandonada. Entonces, el Perú fue uno de los países que, en el marco de la integración andina, empezó a trabajar, y se formaron la figura de los consejos presidenciales andinos, y estos consejos presidenciales andinos empezaron a funcionar cada seis meses para recuperar la integración, darle un nuevo impulso político. Esto fue en el año 89-90, y a raíz de eso el gobierno peruano me propuso para ser director secretario, que era una especie de gerente general de la Comunidad Andina en Lima, y bueno, allí estuve, vino después Fujimori y el golpe, me echaron del servicio diplomático como a 116 más y yo me quedé todo ese tiempo en la Comunidad Andina haciendo trabajo de integración hasta que me hicieron ministro. Ósea estuve dieciséis años en la Comunidad Andina.

X: Excelente, y partir de toda su trayectoria su vinculación con el presidente García... ¿la amistad que comenzó con él, fue desde mucho antes?

JAGB: Sí, éramos compañeros de clase en la universidad, allí empezó nuestra amistad. Hay una cosa que sí quisiera señalar que es importante ¿no?, en este proceso de estar tan vinculado a la integración andina, y voy un poco a la pregunta anterior de usted, fui descubriendo cosas, y una de las cosas más importantes es que hay muchas maneras de hacer integración, no sólo la integración comercial. Entonces, lo que empezamos a plantearnos es la dificultad de que pudiera existir para hacer integración comercial podía superarse si uno hacía otro tipo de integración, por ejemplo, la de la infraestructura física, desarrollar, bueno ahora está un poco cuestionado por Odebrecht, pero el IIRSA norte, el IIRSA sur, etc., a parte de esta idea de integrar físicamente el interior de la región, y después que, descubrir también que la integración no sólo era entre los países vecinos sino que uno puede irse integrando al mundo a través de acuerdos, y por eso es que trabaje los acuerdos comerciales, que era

una forma de asegurarse que una economía abierta, competitiva y una inserción al mundo, también en términos competitivos.

X: Pasando al tema del presidente Alan García, ¿su afinidad con él fue de inmediato, fue una relación de amistad bastante cercana o fue a medida que paso el tiempo cuando se le dio el encargo de canciller?

JAGB: No. Yo he tenido una amistad con el presidente García muy antigua. Bueno, estuvimos juntos en la universidad, después nos separamos, él se fue a estudiar a Europa y yo hice mi carrera diplomática, y yo lo encontré de nuevo en los 80 cuando él asume la secretaría del partido, etc...

X: ¿Tenían puntos en común?

JAGB: Si teníamos puntos en común, teníamos amigos comunes, etc. Y luego cuando yo regreso de estar en el extranjero en el 88, él era el presidente, y a él lo acompañé en estas cumbres andinas a las que me he referido. Si, y así se mantuvo la amistad.

X: Ahora llegamos al cargo canciller. Una vez que usted asume su cargo ¿cuáles fueron sus principales intereses, qué objetivos se planteó en ese momento?

JAGB: Mire había dos tipos de objetivos, y yo diría que y hasta tres ¿no? Los más inmediatos: el Perú tenía una mala relación con Chile en ese momento, tenía una mala relación con Bolivia, tenía una mala relación con Venezuela. Con Chile porque el canciller Manuel Rodríguez, que fue canciller en la época de Toledo, había amenazado a Chile con demandarlo a la Corte de La Haya, entonces se había crispado eso, no hizo la demanda, pero sí hizo la amenaza, con Bolivia, por razones ideológicas básicamente, con Brasil, por una estupidez, perdone la expresión tan coloquial, pero en fin, del gobierno de Toledo de retirar al Perú de un grupo de negociación, dentro de la Organización Mundial de Comercio, que lideraba Brasil y que llevaba un poco la voz cantante de los países en desarrollo, y Brasil había tomado muy a mal que el Perú se retirase. Con Venezuela, obviamente, por la intervención de Chávez en el proceso electoral, como se acordará usted en el 2006 Chávez se metió en el proceso, fue a Bolivia, empezó a hacer declaraciones, etc. Y después, tenemos una mala, además, con Japón. Entonces, la primera prioridad era con Japón porque se había fujimorizado la relación, Fujimori había estado poco antes en el Japón, entonces estaba muy fujimorizada la relación y muy tensa. Entonces, lo primero era arreglar la casa, arreglar la vecindad, entenderse con todos. Esa fue la primera, la más inmediata prioridad. A mediano plazo y a largo plazo, la idea era embarcar al Perú en una suerte de camino, por el cual, a partir de sus compromisos internacionales, empezará a tener una identidad propia, vis a vis, ósea, no es que el país, como tal no la tenga, pero que sea percibido independientemente de su barrio por los agentes económicos internacionales, que la gente no diga: Perú en Sudamérica, pero ¿cómo está Sudamérica? Ese barrio está muy movido. No, sino que la gente diga: Perú es un país que tiene estas condiciones, que es favorable a la inversión ¿no? Que se está desarrollando, darle una identidad diferenciada al resto de la región. No que nos vean como parte de Sudamérica por lo bueno o lo malo que pueda ver, sino con nuestros propios méritos. Y para eso era necesario, avanzar, digamos, en una audaz política de relacionamiento económico internacional, sacar el acuerdo que ya estaba terminado, pero no había sido aprobado por el Congreso con los Estados Unidos, sacar un acuerdo comercial también con la Unión Europea, ¿no?, que no se había hecho y con China. Entonces, teníamos nosotros nuestros tres grandes socios económicos y comerciales con acuerdos comerciales, y eso era pues identificar al Perú diferente al resto, Perú no era uno más de América Latina, era un país que tenía unas condiciones y unas señas, unos compromisos que lo hacían diferente. Ese era el segundo, y el tercero era, como yo venía de la integración, ¿cómo hacer una integración moderna? La integración que habíamos tenido en Grupo Andino, y que estaba haciendo agua, estaba en crisis por básicamente diferencias ideológicas. Ecuador y Bolivia no creen en el libre comercio, creen que el libre comercio es una...un instrumento para la dominación de las grandes potencias, más o menos digo, en términos

muy gruesos, ¿no? Y entonces, este...había que hacer dos cosas, por un lado, hagamos integración a la carta, qué tipo de integración podemos hacer con nuestros socios andinos, porque la comercial ya llegó a un punto y ya no se puede avanzar más. No vamos a tener un acta común que fue lo que nos planteamos originalmente con la Comunidad Andina en los años 70, entonces eso. Y paralelo a eso, desarrollar un tipo de vinculación profunda con países mirando a lo que es el mundo del futuro, ¿qué es el mundo del futuro?, ósea, cuando uno se imagina lo que ha sido la historia económica, siempre ha habido como centros ¿no?, el Mediterráneo, el Atlántico, etc., el siglo XXI es el Pacífico, por ahí pasa el gran comercio, por ahí pasa las grandes inversiones, por están los países ribereños más adelantados, la Costa Este de los Estados Unidos, que es la más sofisticada, está la China, está el Japón, etc.

X: Está hablando del APEC...

JAGB: Sí, estoy hablando del APEC y estoy hablando básicamente, eh sí del APEC, pero, de APEC sólo somos socios dos países de Sudamérica y tres de América Latina: México, Chile y Perú. Entonces, la idea era que pudiéramos hacer una...lo que llamamos nosotros "Arco del Pacífico", que profundizáramos la relación entre todos los países de América Latina que eran ribereños del Pacífico y que, además, se aprovechara pues, la presencia de tres que eran miembros de APEC para proyectarse sobre el Asia Pacífico, no sólo del Pacífico. Y estuvimos trabajando mucho hasta el año 2010, y ahí nos dimos cuenta que eso no funcionaba ¿por qué? El tema que hemos tenido siempre, el problema, nosotros con la integración, es que la integración siempre fue un proceso muy cargado de sentimientos históricos y criterios de vecindad. Y entonces, ahí descubrimos que para hacer integración hay que tener algo más que la vecindad, tenemos que tener una afinidad, compartir principios, criterios, tener políticas económicas afines, buscar lo mismo en términos. Entonces, si Colombia y Perú, por ejemplo, creen en la integración del mundo abierta y tener acuerdos comerciales múltiples, etc., pues tiene una afinidad que no la tiene, en ese momento, estos países con Ecuador, ni aún hoy con Bolivia porque los bolivianos no creen en eso. Entonces, cuando en el año 2010 descubrimos que ese esfuerzo que habíamos lanzado no estaba funcionando, ¿no?, nos inventamos la Alianza del Pacífico, que sí está funcionando. Esos eran los tres elementos, yo quisiera insistir sobre el primer elemento la casa, el barco, tener tranquilo el barco, etc. Y evidentemente, como le dije, bueno, teníamos estos problemas y con Chile, el problema de la amenaza que había lanzado el ministro Rodríguez Cuadros. Y entonces, empezamos a trabajar, bueno intentamos, ¿no?, poner en agenda el tema de la delimitación marítima, que era un tema que no se había resuelto y no fue posible. Pero, nuestra idea original era que el tema de la delimitación marítima fuera parte de una negociación de ambos países.

X: Entonces nunca se tomó como primera opción lo que la Cancillería había estado trabajando de llevar la delimitación marítima ante La Haya, sino que, en el gobierno del presidente García, se trató de hacer un cambio, digamos...

JAGB: Digamos...a ver...

X: Porque había otras prioridades en ese momento...

JAGB: A ver... si soy franco, yo tengo la impresión, mejor dicho, yo actué bajo la impresión de que... el manejo anterior había sido un poco, poco diplomático si se quiere, ¿por qué? Porque se había retado a Chile por los medios de comunicación a que contestara en 60 días, ¿no?, si estaba dispuesto a sentarse a negociar, y si no, lo demandaban. Yo pensaba que había que hacer otra diplomacia, que eso había que hacerlo, decirlo primero sin amenazas y segundo, no en público en otro caso. Entonces, yo fui y dije, miren este es un tema que no lo podemos soslayar, tratemos de conversar sobre eso. Cuando nos dimos cuenta que, no sólo no era posible conversar porque ellos no lo ofrecían, sino que el tema empezaba a ser desbordado por los halcones, de lado y lado, chilenos y peruanos, porque acá también hay unos patrioterros, nacionalistas, así. Entonces, dijimos, bueno habrá que ir a La Haya, pues. Fue en realidad mi discrepancia como fue manejado el tema antes, que me hizo a mí, y creo que no

estuvo mal, explorar nuevamente las posibilidades de trabajar. Y digo porque, no sólo porque, no me gustaba el manejo, no me parecía adecuado, puedo estar equivocado, pero, en fin, era mi percepción, sino también hay que no olvidarse que Chile también había cambiado de gobierno. La señora Bachelet había entrado en marzo y nosotros entramos en Julio, y lo que yo le comento a usted del reto, la amenaza, etc., había sido todavía con el gobierno anterior del señor Ricardo Lagos y con otro ministro, ¿no? Ignacio Larraín, creo que se llamaba.

X: Pero, visto en retrospectiva, uno diría que hay muchos hitos en la relación entre Perú y Chile que uno no cree que pudiesen haberse dado si se hubiera llevado la demanda ante La Haya desde el inicio del gobierno. Por ejemplo, que Chile proponga un TLC con Perú o que Perú invite a Chile a integrar la CAN, todos esos momentos que hicieron pensar en una nueva relación con Chile, una relación renovada, un pico...Esto no se podría haber dado si se presentaba la demanda desde el principio... ¿podría verse como si no hubiese sido el momento oportuno?

JAGB: No, no... bueno tal como la veo yo es que... Nosotros queríamos tener una buena relación con todos los países vecinos, y nosotros queríamos tener una buena relación con todos los países vecinos porque queríamos tener fronteras tranquilas y seguras. , yo lo tuve muy claro, y así actué siempre. Yo tuve la esperanza de que pudiéramos tener ¿no?, unas conversaciones con Chile que nos condujeran a una especie de arreglo, todavía yo creo que hubiera sido posible antes de que las cosas terminaran como terminaron. Si se hubiera hablado menos en público, y si hubiera mostrado, sobretodo, voluntad de parte de Chile, que no la mostró de negociar, probablemente hubiéramos entrado en un proceso de negociación sobre este tema que de repente nos conducía a una...Pero eso no fue posible, eso no fue posible, porque Chile no estaba dispuesta, Chile no estaba dispuesto a aceptar ningún cambio. Pero, aquí déjeme hacer una acotación que es muy importante para entender conductas de todos. Si uno veía el caso, en sí, en la naturaleza misma del problema, el año 2006-2007, era obvio que Chile tenía grandes fortalezas y que el Perú tenía grandes debilidades. Por eso es que, a nosotros nos preocupaba entrar en un proceso porque veíamos debilidades en Perú, y por eso es que Chile no quería, de ninguna manera, negociar porque sentía que la razón estaba de su parte, tenía fortalezas. Y el mismo canciller chileno me dijo a mí más de una vez, “demándenlos”, “demándenlos ante La Haya”. ¿Usted ha leído mi texto, “El largo camino a La Haya”?

X: Sí. Aquí lo tengo.

JAGB: Ya, ahí lo menciono. Entonces, era una decisión muy difícil porque, aparentemente, había debilidades muy obvias y fortalezas muy obvias, ¿correcto? Entonces, había que explorar eso, antes de llegar a lo que hicimos.

X: Perfecto. Usted comenzó diciendo que los objetivos que tenía la Cancillería y que se había planteado usted como Canciller, de profundizar la integración, todos estos planteamientos eran iniciativas tuyas...pero ¿cómo era la relación con el presidente? ¿él lo apoyaba?

JAGB: Bueno, le contaré una anécdota, que creo que dice mucho. Muy al inicio del gobierno, en un Consejo de Ministros, pasó una especie de revista “A ver ministro tal, cómo está su sector, qué ha hecho usted, qué dice”, y cuando me llegó mi turno me dijo “No, con usted no ministro, usted, yo sé todo, cómo marchan las cosas y está bien”. Yo conversaba casi a diario con él, yo comprendí que un ministro debe consultar mucho con su presidente para poder llevar a cabo las cosas. No hay peor cosa, que el presidente se entere de que un ministro está con una iniciativa por los medios. Y lo que cuento es absolutamente cierto, en ese texto, Manuel Rodríguez, no consultó con Toledo la amenaza a Chile, cuando quiso ejecutar la amenaza y fue al Consejo de Ministros, le dijeron que no, punto.

X: Entonces, el presidente García tenía total confianza en usted y le dio total libertad.

JAGB: Así es, el presidente García tenía confianza y yo antes de lanzar alguna iniciativa formar una, yo consultaba con él, “oye, pienso hacer esto”, “quiero hacer esto”, lo discutíamos y, alguna vez me dijo en alguna cosa “No”. De hecho, él era muy renuente al juicio, él era muy renuente ¿no?, era muy renuente hasta que al final se dio cuenta que el costo del no-juicio era peor, porque estaba enrareciendo todas las relaciones y se estaba generando un clima, en ambos países, no diría bélico, pre bélico, pero sí hostil, muy hostil de sectores, acuérdesse que Humala llamó a una marcha a la frontera y cosas por el estilo. Entonces, ya eso iba a ser inmanejable e iban, entonces, los militares a tocar la puerta a Palacio a decir “Queremos más armas” porque estamos en situación de indefensión y Chile nos va a invadir. Entonces, ya él que era renuente, admitió finalmente que había que hacer esto, sino iba a terminar siendo inmanejable, una generación de conflictos permanente.

X: A eso iba justamente...en mi tesis sobre la toma de decisiones, bueno hay diversas hipótesis, pero finalmente la decisión final, como se trata de un tema de soberanía, de territorio, recae eminentemente en el presidente de la república. Usted podría narrarnos un poco cómo se dio ese momento, porque, por ejemplo, no imagino la toma de decisión de este tipo, que implique a Chile, sin que el sector militar este presente...

JAGB: Pues, ahí se equivoca usted, se hizo al margen del sector militar. El sector militar contó muy poco en el gobierno.

X: ¿Y el tema de la delimitación marítima, la decisión de demandar, en sí?

JAGB: La decisión fue así: a ver yo no sé si usted recuerda. Creíamos que se podía manejar eso, hasta que en mala hora por influencia de una señora embajadora chilena, un proyecto de delimitación fronteriza de una región...

X: La región Arica-Parinacota.

JAGB: Arica-Parinacota, que había sido ya aprobada sin problemas en la cámara de diputados, al pasar al Senado la señora le hizo un cambio y en el cambio establecía que el límite era el Punto de la Concordia. Entonces, nosotros, yo personalmente llamé al canciller y le dije “¿Qué haces? Esto no es aceptable para nosotros, tienes que arreglarlo”. Y manda sus emisarios al consejo de Estado o al Tribunal Constitucional, alguien que tenía que darle el visto bueno a la ley antes que se aprobara. Entonces, retiraron eso, mencionaron los límites internacionales de Chile o mejorar el tratado de integración, pero no lo mencionaron. Pero, eso fue muy escandaloso. Sin embargo, yo seguía conversando con Foxley, y buen día ahí fue cuando me dijo: “Mira demándanos ante La Haya”. Yo fui donde el presidente y le dije: “Mira, no hay forma de que sigamos conversando. Te quedan dos cosas: O planteemos la demanda o nos olvidamos del tema, no hay otra cosa”. Entonces, me dijo planteamos la demanda, el tema no se va a olvidar, no lo vamos a poner como la basurita bajo la alfombra, ya no se puede más. Tú sabes que yo no he querido hacer el juicio, yo hubiera preferido una solución negociada, pero ante éstas circunstancias que la Corte decida. Y entonces fuimos a una cumbre, creo que fue andina, pero fue en Bolivia donde estaba la señora Bachelet y García fue a la suite del hotel de la señora Bachelet y le dijo: “Mira no hay nada más que hacer, no hay nada más que hacer, hemos querido nosotros, pero no hay forma, tenemos que hacer todo lo posible para que esto no afecte nuestras relaciones porque nuestras relaciones marchan bien, tenemos ¿no? Tenemos inversiones de un lado y de otro, hay cien mil peruanos, cuatro, cinco mil chilenos que cruzan todos los días la frontera de Tacna para ir al médico, sacarse las muelas, comer rico, etc., etc., y eso no podemos alterar la vida de nuestros compatriotas de lado a lado. Así que hagamos un esfuerzo para mantenerlo”. Yo no quise, entonces dije: “Bueno, presidente este, pero no hagamos todavía las cosas. Primero porque necesitamos sacar el mapa, no tenemos el mapa de la región que íbamos a demandar, no existía. Primero que nada, hagamos un mapa serio, con sectores externos, nos fuimos a Estados Unidos a un instituto de ¿no?, primero hagamos el mapa, y después le dije “Yo tengo ciertos temores”, yo quisiera

esperar a la Corte que va a dictar fallo de excepciones preliminares en el caso de Nicaragua-Colombia. Colombia había puesto excepciones preliminares a la demanda de Nicaragua, y yo quiero saber qué pasa porque, sabes que sería terrible que Chile presentara excepciones preliminares y las acepte. Entonces, muere el caso antes de ser visto siquiera, ahí si ya no hay nada más que hacer. Entonces, nos demoramos mucho. Yo creo que cuando García le plantea a la señora Bachelet que vamos a demandar es en junio, julio, recién en agosto presentamos el mapa, un mes o dos después de ella, que causó mucha irritación en Chile y, la demanda la hicimos en enero.

X: Entonces, básicamente esta decisión se tomó entre...

JAGB: Ni siquiera el gabinete, entre el presidente y yo.

X: Y, por ejemplo, el vicealmirante de la Marina, el señor Darcourt que estaba en la época...

JAGB: Si, no, no. Obviamente que fui yo a hablar con ellos, a explicarles esto. Pero, ¿sabe qué? Yo no lo he dicho, yo no lo he dicho porque, yo asumo, pues, que mi país es mi país, y tiene lo bueno, lo malo y lo feo. Pero, las debilidades nuestras las provocó la Marina. Fue un almirante de la Marina, el almirante Gonzáles Pavón, quién firmó el acuerdo del 54, que habla del límite entre los dos países que es el paralelo. Eso no está en la Declaración del 52, está en la Declaración del 54. Y es la Marina, la que le pide a Cancillería y a sus secretarios y a su viceministro Javier Pérez de Cuéllar que por favor no firme las notas. Ósea que nuestras debilidades, que saltaban más a la vista, las generó la propia Marina. Yo no quería decir eso, porque para qué voy a echarle lodo a una institución o a personas que ya están muertas. Pero, nuestras debilidades, la del 52 la hizo, la declaración, la hizo el doctor Alberto Ulloa que era un gran jurista, y de allí no se puede deducir por ningún lado que hay un límite, se habla de un paralelo para el caso de las cifras, pero no se puede decir que hay un paralelo. La del 54 sí, te dice, una zona de tolerancia de diez kilómetros, a cada lado, del paralelo que es el límite entre los dos países.

X: Ahora, quisiera saber si usted podría contarnos un poco sobre sus percepciones de la política interna, es decir, había sectores que estaban a favor de la demanda...

JAGB: Sí.

X: Y otros que estaban en contra...

JAGB: No, no, no. No recuerdo que nadie estuviera en contra de la demanda. Lo que yo encuentro es que los que estaban en favor de la demanda, este...había dos tipos de gente que estaban a favor de la demanda. Los más agitados, los más cabezas calientes, que querían la demanda cuanto antes, no entendían que yo me demorase, ¿no?, y que, a su vez, querían que prácticamente no tuviéramos relaciones con Chile mientras estuviera la demanda. Y los que estaban de acuerdo con la demanda, entendían que era lo mejor que podían, y hacían confianza. Después de un tiempo, porque sí fuimos al Congreso, varias veces, sí no reunimos con varios líderes políticos, prácticamente ese sector calenturiento, ¿no?, de cabezas calientes, etc., fue poniéndose a mínimo. Y al final yo tengo la impresión de que en su conjunto la sociedad apoyaba lo que se estaba haciendo, yo, no sé si es mucha vanidad de mi parte, pero yo tengo la impresión hizo confianza en nosotros, en nuestro trabajo, no el mío, el de todo el equipo. Y que eso se dio básicamente a que no hicimos política, sino estábamos haciendo una cosa muy seria, muy técnica. No jugamos nunca con explotar mediáticamente nada, al contrario. Esa es mi impresión. Esa sensación tuve yo, de que me apoyaban, que hacían confianza, no sabían de qué se trataba la cosa porque teníamos que guardar reserva, pero la manera cómo nos manejamos sin hacer estridencias, ni declaraciones violentas, ni anti chilenas da a la gente la sensación a la gente de que estábamos actuando seriamente. Esa es mi impresión. Quiero pensar que fue así.

X: Y finalmente, hay algunas tesis que postulan que realmente la decisión se generó por la presión del candidato Humala en esa época, y de su movimiento y de su mayoría también en el Congreso, que constantemente sacaba el tema a los medios de comunicación. Por

JAGB: No, no, esas son tonterías. La primera minoría de ese Congreso era aprista, la segunda minoría era la de Humala. No, evidentemente, Humala agitaba las masas y la gente, pero, yo era un convencido y sigo siendo un convencido que los problemas hay que solucionarlos, y este era un tema que ya venía muy de lejos, ya venía muy de lejos. Y entonces, este...cabían dos cosas: o afrontarlo, que es lo que quisimos hacerlo por la vía diplomática primero, o hacerse los tontos y tirarlo bajo la tierra. Y no estuvimos dispuestos a hacer eso, ahora, tan energúmeno como Humala era Toledo, en este caso, porque cómo ellos habían planteado originalmente...el tema estaba dormido, quiénes lo resucitan es Toledo y su canciller Rodríguez Cuadros.

X: Yo había comprendido que era un tema de larga data desde el memorándum Bákula...

JAGB: Sí, claro.

X: En el 85 y que la cancillería lo promovía y llegado el punto con el canciller Rodríguez Cuadros ya estaba todo listo para poder demandar, entonces ya no faltaba nada.

JAGB: No. El tema...bueno aquí hay una cosa que es importante que hay que tener en cuenta. El tema lo plantea por primera vez, el embajador Bákula, pero quién lo descubre, y nunca le han querido hacer un reconocimiento por razones políticas es el almirante Guillermo Faura, en un libro del año 77. Ese es el primero que dice, "eh aquí el problema". Bákula, en el año 86 hace un memorándum, la verdad que es un memorándum flojón, si usted lo ha leído, dice y no dice, pero, en fin, ahí está. Después del memorándum Bákula del 86, no hay nada, ¡nada!

X: ¿No hubo ningún trabajo de la cancillería?

JAGB: Bueno, sí lo hablaban, sí había cosas, pero, el gran momento de eso, y esa es una responsabilidad de Fujimori, es cuando se firmaron los acuerdos de Arica, el año 89, el Acta de Ejecución de Arica, año 89, ahí debió salir como un paquete, no pasó nada, ósea puede haber habido una manifestacioncita. Cuando llega Manuel Rodríguez, él dice: Miren, tenemos hace tiempo esta situación irresuelta, yo les propongo a ustedes sentarnos a negociar la solución y tener una delimitación definitiva, le doy sesenta días para que me contesten, sino los demando. Antes de los sesenta días, Chile dijo "no tenemos nada que negociar porque los límites marítimos entre Perú y Chile están establecidos por la Declaración de Santiago del 52 y el Acuerdo de Cooperación fronteriza del 54, y otros documentos. No hay nada que negociar. Hasta ese momento, no había habido nada entre Bákula y lo de Manuel Rodríguez, más allá que se haya conversado, o que se haya dejado una notita, así, cero, yo no recuerdo, estoy tratado de recordar, hacer memoria de los documentos que presentamos, pero...Ah sí!, hay dos o tres cosas pero muy aisladas, por ejemplo, al término de la Conferencia de las Naciones Unidas, el delegado del Perú, Alfonso Arias Schreiber hizo una declaración, de parte del gobierno peruano, sobre la situación irregular que teníamos con Chile y que requería unos acuerdos, sí. Pero, cosas sueltas y en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar, en el Perú, nadie le dio mayor importancia. Lo de Arias Schreiber quedó un poco a nivel de cancillería, ¿no? Muy poco se hizo entre Bákula y...eso fue una de las dificultades para explicarle a la Corte porque recién llegábamos a ese tema. Ese lapso estaba muy vacío.

X: Entonces, la razón por la que el presidente García se demoró en demandar a Chile fu básicamente por quería encontrar otra vía...

JAGB: No, mire. A ver, García entra el 2006 julio, en diciembre del 2006 se produce esto de Arica-Parinacota, cuando se produce lo de Arica-Parinacota nos movemos para que cambie la ley. Estamos en el año 2007, en el 2007 en abril o mayo, García anuncia que va a demandar, se lo anuncia a Bachelet primero, y sale, y ahí mismo, saliendo de la suite de la señora Bachelet anuncia eso, 2007. Pero, entre mayo, junio, que fue eso y, en enero del 2008, es el tiempo que yo pedí a García para tener el mapa, la cartografía y, para esperar que la Corte se pronunciara sobre el tema de Nicaragua-Colombia, y otro tema sobre Nicaragua-Honduras. En Colombia fue claro que la Corte dijo que tenía que ver el tema y que se pronunciaría sobre las excepciones preliminares al final. Cosa que pensé eso ocurrirá también con el Perú, me da tranquilidad, al menos voy a seguir todo el juicio hasta el final. Del ingreso de Nicaragua-Honduras fue más interesante lo de la Corte, porque la Corte ahí dijo: "Un tratado de límites es de la más alta importancia y responsabilidad o implicancia para un Estado" y no puede ser asumido, no puede ser deducido, tiene que ser explícito, y, obviamente, no había un acuerdo que pudiera uno decir explícito sobre límites entre Perú y Chile. Y eso me dio más tranquilidad a mí para avanzar, pero García se demoró por el trabajo interno, porque no se había hecho. Yo no sé cómo hubiera hecho la demanda Manuel Rodríguez porque no teníamos nada. Cuando termina el gobierno de Toledo, recién habían llegado los informes de los juristas que habían sido pedido, yo no sé si los habrían leído alguien ¿ah?, yo creo que el primero que los leyó fui yo. Eran once estudios de juristas sobre el caso, todos eran desfavorables para el Perú.

X: Y en la toma de decisión de demandar a Chile, porque en medio del ambiente de incertidumbre y riesgos, ¿quizás otro actor importante podría haber sido el Director de la Dirección de América Latina? ¿o algún asesor?

JAGB: No. Hay dos momentos. La decisión fue estrictamente política, esto es de la mayor importancia, si no tomamos esta decisión va a ser un período de gobierno muy complicado con Chile y al interior

X: Y el punto de quiebre, me dice usted que es la creación de la región Arica Parinacota...

JAGB: El punto de quiebre es Arica-Parinacota, ¿no? Después es que participan todos. Si, sólo el presidente y yo. Probablemente consulté con mi vice-ministro, pero ya más abajo no. Era demasiado...no era un tema técnico, era un tema político. Estaba dispuesto uno a jugarse y a arriesgarse, porque obviamente, nos salió bien, pero pudo no salirnos bien.

X: Y el momento de la decisión no fue algo instantáneo, sino que tomó su tiempo...

JAGB: Sí, claro. Se conversó, se pensó, se volvió a pensar, se volvió a conversar, etc. Hasta que llegó el momento de hay que hacerlo, no cabía otra cosa.

X: Y esto empezó desde el inicio del gobierno o ustedes contemplaban que podía, digamos, posponerse...

JAGB: No, no. Yo creo que en el verano del 2008 estaba claro que ya no podíamos hacer otra cosa que ir a La Haya. Ya no tengo tan claras las fechas, pero yo convoqué a un grupo pequeño de gente. Los miércoles eran los Consejos de Ministros, empezaba a las nueve terminaba a las cuatro de la tarde. Entonces, yo los miércoles, volvía a cancillería después del consejo, y tenía mi reunión con un marino, el almirante Díaz, con cartógrafo Jaime, el almirante Carlos Elías, que era hidrógrafo, que después fue comandante general de la Marina, con el embajador Lucho Marchand, que había sido ministro de relaciones exteriores, con Juan José Ruda, el asesor jurídico, con Gustavo Meza-Cuadra, con el vice-ministro, ese día estaba Marisol Agüero ahí, y con Jorge Chávez Soto. Todos los miércoles nos reuníamos para discutir los pasos que había que dar, la cartografía que había que presentar, los estudios que había que hacer, todo. Entonces, desde principios del 2008, yo tuve claro que íbamos a

terminar yendo a La Haya, pero no queríamos ir improvisados, a mí me importaba dos pepinos lo que dijera Humala. Sabía lo que tenía que hacer y tenía que hacerlo bien. Que dijera lo que quisiera.

X: Bueno, dentro de las percepciones había riesgos técnicos, pero también riesgos políticos...

JAGB: Bueno, era evidente en esos momentos que no teníamos todos todo con nosotros y que era un riesgo, eh técnico, pero político, las dos cosas. Era un riesgo técnico, pero con unas consecuencias políticas. Es recién cuando terminamos de preparar nuestra memoria, que nos dimos cuenta que nuestras debilidades eran las que todos veían, pero no teníamos otras, ninguna otra más que las que eran obvias. En cambio, Chile, que parecía tener todas las fortalezas, tenía una serie de puntos débiles que nadie había visto, creo que ni ellos mismos. Entonces, ahí ya, empezamos a pensar que el caso no era un caso perdido.

X: Yo lo mencionaba, más en el sentido, de la relación bilateral...

JAGB: Mire, la relación bilateral fue afectada un poco, hay que reconocer cancelaron los encuentros de ministros de defensa y de relaciones, en fin, pero, fue marchando bastante bien porque el canciller chileno, de entonces, Alejandro Foxley, era un hombre inteligente y muy sensato, pero al final del gobierno, allá el año 9, mediados del 9, apareció Fernández, el canciller Mariano Fernández, que como me dijo a mí, el hacía campaña política. Entonces, encontró y su candidato era Frei, y encontró que una forma de ganar réditos políticos era politizar este tema y creó un mal ambiente. Pero, hasta la llegada de Fernández pudimos mantener lo que nosotros llamamos cuerdas separadas.

X: Bueno, perfecto, muchísimas gracias por la entrevista. Ha sido muy interesante conversar con usted.



Entrevistado: Ex canciller Óscar Maúrtua de Romaña

Fecha: 02/04/19

Duración: 1:20:25

Consentimiento de grabación: Si.

OMdR: Soy Óscar José Ricardo Maúrtua de Romaña, tengo 72 años de edad, nací en Lima, el 7 de febrero de 1947, hijo de Óscar Maúrtua Moyano y Juanita de Romaña de Maúrtua, soy el mayor de tres hermanos, soy el único hombre, luego me siguen dos damas. Estoy casado con Lourdes Briseño-Meiggs, quién me ha dado tres hijos, hace cuarenta y seis años. Nuestros tres hijos están casados, soy católico practicante. Me eduqué en los jesuitas, a quién les guardo enorme gratitud y admiración intelectual y humana. Ingresé a La Católica por concurso, el año 64 y también a la Cancillería por concurso como empleado administrativo. Posteriormente, de culminar mi segundo año de letras y humanidades, el 65, para hacer el primer año de Derecho me mudé a San Marcos porque tenía previsto concursar a la Academia Diplomática donde ingresé el 67, con el primer puesto egresando el 68 con el primer puesto. Y me convertí en tercer secretario iniciando mi carrera diplomática. Me recibí de abogado el año 70, en San Marcos, suma cum laude, y al mismo tiempo me había hecho merecedor de la beca Ministerio de Relaciones Exteriores por ser el primer alumno de mi promoción, fui becado a Oxford, Gran Bretaña, a seguir lo que se denomina el Foreign Service Program. Entre tanto, 68, a los 21 gané el premio Nacional de Cultura por mi tesis de bachiller en humanidades, muy jovencito, que me había recibido un año antes, a los veinte. Yo reinicié la práctica de sacar el título de bachiller sustentando tesis en Letras de la Católica, porque estilé que, si había cumplido con todos los cursos de dos años de Humanidades, que para mí son en una visión, en retrospectiva de mi formación y de mi educación, encontré que han sido años muy formativos porque luego me sirvieron muchísimo en Derecho y también en la Academia Diplomática. Y por eso es que quise hacer la tesis y tuve esta fortuna. Posteriormente, he servido en un solo destino tercero, segundo y primer secretario en Washington. Volví a Lima, ya me había casado, el 73 me casé y asumí la Jefatura del Departamento de Política Económica Internacional y fui encargado de la Dirección de Asuntos Económicos y luego fui sub-director de la Dirección General de Planeamiento. Como consejero, ascendí a consejero, salí a la embajada de Perú ante el Reino de Bélgica y ante la misión diplomática del Perú ante la Comunidad Económica Europea de entonces, la Unión Europea de ahora, donde estuve tan sólo tres meses, porque el presidente electo el año 80, el presidente Belaunde me convocó para ser Secretario General de la Presidencia de la República donde permanecí cinco años. Posteriormente, y en forma sucesiva, fui embajador en Canadá, embajador en Bolivia, luego fui director general de planeamiento, director general de asuntos jurídicos, y de ahí salí a Tailandia, a fin de fortalecer la campaña y conducir la campaña para ingresar al APEC. De ahí salió un libro, miento, de ahí salió un segundo libro. Mi primer libro fue "Política Exterior y Derecho Internacional", que es un librito que saco yo respecto a toda la parte de Política Internacional que contiene la Constitución del 93. Yo salgo el 94 para Tailandia y estoy hasta el 98, en que soy trasladado a Ecuador. En Ecuador me toca dar cumplimiento de los Tratados de Paz, luego de que ya se había logrado la paz, donde permanezco hasta el año 2002. Regreso a Lima soy Director de la Academia Diplomática. En los años de Asia Pacífico escribí un libro que se denominó "Una visión latinoamericana del Asia Pacífico", ya está agotado, creo que quedan, si es que quedan números en la Fundación de la Academia Diplomática del Perú. A mi regreso fui Director de la Academia Diplomática, fui sub-secretario de Las Américas, secretario de Política Exterior, viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores y luego canciller durante el bienio 2005-2006. Finalmente, asumí el cargo de representante de la OEA en México de dónde me jubilé, mejor dicho, por el mandato de la ley me jubilé porque tenía más de veinte años de embajador. Mi visión objetiva de lo que soy, soy un hombre con formación humanista, con entusiasmo jurídico, me atrae mucho la política internacional y creo haber hecho a lo largo de mi vida en las diversas posiciones algo que beneficie o que redunde en beneficio del Perú. He presidido Consejo de Seguridad cuando el Perú fue electo, cuando fui canciller, me tocó movilizar la extradición de Fujimori. En Bolivia solucionar el problema del Banco Popular para lo que me escogieron, posteriormente, en Bolivia, también, hacer una propuesta cabal para aliviar la mediterraneidad boliviana, que son los Convenios de Ilo, es una de

las contribuciones vigentes, ¿no? Desde el año 92. En Tailandia, incentivar y fortalecer la pertenencia del Perú al APEC, en Ecuador dar cumplimientos a los tratados de paz. Y me olvidé de Canadá, que fue el primer destino. En Canadá me tocó evitar el conflicto entre el Perú y Canadá por el no pago de la deuda externa que había anunciado el gobierno constitucional del 85-90 y aliviar esa temática fue muy importante. Además, de participar como Comisionado General en la Feria Mundial de Vancouver, usted sabe que entre Ottawa y Vancouver hay once horas de vuelo es como un Lima-Ámsterdam aproximadamente. No recibe una sola contribución económica del Estado, yo la pude, imaginativamente, con un poco de visión innovadora, dar cumplimiento a algo que era muy importante porque Canadá estaba habiéndose contrariada con el gobierno peruano, porque no abonábamos la deuda externa que habíamos contraído con ellos. La presencia del Perú en Expo 86 alivió mucho esa tensión que se generó entre los dos países.

X: Ahora yo quisiera preguntarle llega el año 2005, ¿cómo llega al cargo de canciller? Podría narrarnos un poco de ese periodo.

OMdR: Yo venía de ser Secretario de Política exterior, es decir, entre la jerarquía, como se lo he anunciado, yo el 2003, soy secretario de Política Exterior, soy antes, sub-secretario de Las Américas. Soy secretario de Política Exterior, ósea tengo el tercer puesto de la cancillería. Paso a ser vice ministro.

X: ¿Vice ministro en qué año?

OMdR: El 2005.

X: Usted fue vice ministro de Rodríguez Cuadros...

OMdR: No. Yo fui vice ministro de Rodríguez Cuadros, renuncia él y entra Fernando Olivera que está cuarenta y ocho horas, y me convoca el presidente de la República para asumir el cargo de...Creo que lo mío respondió a algunas personas que me conocían de su entorno. No voy a mencionar nombres porque para mí asumir esa responsabilidad fue un desafío interesante. Como ya he señalado me tocaron situaciones complejas. Pero, ya desde secretario de Política Exterior se hablaba de que potencialmente yo estaba encaminado a esa responsabilidad ¿no? Generalmente, es así, la práctica en Cancillería, los que están de sub-secretario de Las Américas, que ahora es Director General de Las Américas, ¿no es cierto?, porque ante la ausencia del viceministro queda encargado o ya no creo que queda encargado, queda encargado el Secretario General. La estructura era distinta en mi época, porque yo fui viceministro y jefe del servicio diplomático ¿por qué? Por ser Secretario General no del ministerio, sino Secretario General de Relaciones Exteriores. Ósea, yo tuve todos los cargos propios de la cúpula.

X: Es decir, siguió toda la jerarquía.

OMdR: Como se lo he relatado. Fui director de la Academia, pasé a ser subsecretario de Las Américas, secretario de Política Exterior, viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores y luego canciller

X: Perfecto. Una vez asumido el cargo, ¿cuál fue su objetivo central, qué visión se planteó, incluso si usted o cualquier persona podría haber pensado que era un periodo breve porque se acercaba un cambio de gobierno? ¿Qué visión tenía usted para desempeñar el cargo?

OMdR: Las visiones del momento eran sobretodo respaldar un proceso electoral democrático. Para eso viajé a Estados Unidos para reunirme con autoridades de la OEA para firmar un convenio de cooperación para contar con observadores, era el principal objetivo del presidente de la República. Los hechos lo demostraron, que se produjo una variación ¿no? Porque en octubre, si octubre, porque es época de toros, Fujimori aparece en Chile. Es una anécdota que le voy a compartir, yo tengo todo esto en unos apuntes que todavía está reservado, que estoy elaborando respecto a una memoria personal. Convocado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, la prensa me pregunta: han pasado ya cuatro años y medio del gobierno de Toledo y no se tiene novedades respecto a la extradición de Fujimori. Les dije, sí, hay que reconocer que se hacen todas las gestiones. Pero, en un gesto muy elocuente, en un gesto muy anglo: Estamos hartos, ¡we're fed up! de los japoneses. Y al día siguiente salían titulares en la prensa: Maúrtua dice que está cansado, harto de los japoneses. Parece que eso, removió muy fuertemente a la cúpula del gobierno del Japón. A los pocos días estaba saliendo del Japón. Yo tengo modestamente, fama de ser un "doer", fama, prestigio de un hombre que hace cosas, yo no soy un diletante, si yo me comprometo a hacer cosas es porque tengo convicciones. Y nos

incomodaba muchísimo. Retiramos al embajador de Perú. Pero, durante la semana que había transitado desde que yo asumí la carrera, venía semanalmente el embajador del Japón con serias dudas, para decirme, explíqueme usted que quiere decir con tal citación del texto, del expediente. Me di cuenta que nos estaban meciendo, totalmente, totalmente. Y eso me concentró mucho. Por eso es que yo había venido trabajando mucho, estaba muy involucrado. Éramos tres personas fundamentalmente que estábamos muy involucrados en el tema de la demanda sobre Chile. Yo había acompañado como vice ministro o sub secretario de Las Américas a Manuel Rodríguez Cuadros a una reunión preparatoria de lo que luego devino en UNASUR.

X: Disculpe, durante el momento en que el señor Rodríguez Cuadros era canciller, ¿usted qué cargo desempeñaba?

OMdR: Yo estuve con él como sub secretario de Las Américas y Secretario de Política Exterior. Y el vice ministro, el Secretario General era Luis Solari. Entonces, trabajábamos tres allí, fundamentalmente, que era de más a menos: Manuel Rodríguez Cuadros, Luis Solari y yo. Los tres trabajábamos mucho el tema. Es en esas circunstancias que se produce el viaje, no recuerdo, sí, yo era sub secretario de Las Américas o Secretario de Política Exterior que viajamos a ver este asunto y hay un diálogo con Walker, Manuel Rodríguez Cuadros le dice a Walker que decididamente, hay una conversación muy transparente, en la cual se afirma de que hay un pendiente, hay un incordio, ya lo había insinuado, ya lo había transmitido Luis Solari en una visita previa en Santiago de Chile, que había un incordio, que teníamos que resolverlo. Y dialécticamente, Walker llega a reconocer que en efecto teníamos un problema de esta índole. Entonces, concluye esta reunión en el hotel Río, en Río de Janeiro. Entonces, sí, no lo podemos negar es inocultable que hay una discrepancia. Ustedes tienen un punto de vista y nosotros tenemos otro punto de vista. Y se retira el canciller Walker y yo le digo a Manuel “oye ¿por qué no firmamos un acta?” Yo he acomodado las sillas, he redactado el texto y ha subido y lo he ubicado a Walker para que venga. Y Walker dice: “Yo no tengo inconveniente en firmar”. Y se lleva a cabo esta firma, esta firma que firma Rodríguez y Walker firma también de que “habiendo sostenido diálogo respecto a la situación de los pendientes, respecto a los reclamos de los límites marítimos...” Coinciden en que hay puntos de vista distintos, que se ha generado un incordio y que el Perú tiene...no tengo el texto en este momento.

X: Quisiera consultarle ahí, de algunas fuentes que he recogido tengo entendido que la posición del señor Luis Solari era de no demandar a Chile, de no seguir este proceso.

OMdR: Yo discrepo. Yo tengo otra versión.

X: Ósea de elaborar una demanda jurídica.

OMdR: No entiendo lo que usted me está diciendo.

X: Es decir, que el señor Solari veía riesgos en elaborar una demanda jurídica ante Chile.

OMdR: No, no. Acordamos, y luego lo ejecuté yo, que me habilitó de fondos, Fernando Zavala, que era el ministro de economía y finanzas. Recuerdo que cuando yo lo planteo en el Consejo de Ministros, durante mi gestión, se me habilita, los costos eran muy fuertes, eran de medio millón a ochocientos mil dólares, sendas valoraciones, en torno a cómo se proyectaba el desenlace de esta eventual Litis, y la mayoría nos daba la razón. Nos dieron mucha seguridad.

X: ¿Entonces no había sectores en la Cancillería que no estaban a favor de la demanda?

OMdR: Puede que haya existido, pero no lo evidenciaron. Si me permite continuar con el discurso. Yo discrepo con la versión que dice que Luis Solari...es la primera vez que me plantean una cosa de este tipo. Yo no creo que sea así.

X: Quizás en una etapa preliminar de la idea del señor Rodríguez Cuadros de demandar a Chile

OMdR: Solari, mismo, es el hombre que imagina la opción que una vez resuelto la situación con Ecuador, el Perú ya queda libre de ataduras para poder demandar. Él tiene el acierto jurídico, que es muy lúcido, que es muy notable, en el sentido de que nosotros teníamos una reserva al famoso artículo del Tratado de Solución Pacífica de Controversias, al Pacto de Bogotá. Éstas reservas eran, no por Chile, sino por Ecuador. Solucionado eso levantamos todas las reservas para estar expeditos. Estábamos muy convencidos de que teníamos que llevar a cabo esto. Yo estoy siguiendo el proceso, yo permanezco, mire usted, yo ya no vuelvo a salir más de Lima, porque yo me quedo desde que vuelvo el 2002 que regreso a Lima, 2003 que asumo, hasta el 2006 que termina mi mandato y ya salgo al exterior en otra

misión. Yo permanezco como cuatro, cinco años en Lima, inamovible. Ósea, yo estaba muy involucrado en todos estos temas, sin duda, quién lo manejo y quién lo lideró fue Manuel Rodríguez Cuadros, lo tenía muy claro, la situación, con un soporte jurídico, ambos juristas, los tres, quién sabe somos coincidentemente somos abogados. Bueno, Lucho Solari ya falleció, Manuel Rodríguez, un jurista sólido, Lucho Solari creo que es el único autor de doce ediciones de su manual de derecho internacional, ¿no? Y yo, que modestamente he trabajado también temas internacionales a lo largo de mi carrera y de jurídico internacional, y es la primera vez que escucho que hubiese una discrepancia. Como sustento de lo que estoy diciendo es que es Solari quién levanta el hecho de que habiendo solucionándose el pendiente ecuatoriano con los Tratados de Paz, se puede iniciar los trámites para resolver todo lo referido a esta reserva que teníamos colocada en el Pacto de Bogotá y eso nos deja muy expeditos.

X: Entonces, cuando usted termina su gestión como canciller, ¿el Perú ya contaba con todos los requisitos para presentar la demanda?

OMdR: Sí, pero no vaya usted tan acelerada porque hay varias cosas que ocurren en el intermedio.

X: Entonces, voy al tema. Quisiera preguntarle, ¿durante su gestión se sustentó ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso el tema del Proyecto de las Líneas de Base de Dominio Marítimo?

OMdR: Sí, sí. El proyecto de la Ley de Líneas de Base contó con el apoyo decidido del embajador Jorge Chávez, quien también estaba muy involucrado como asesor especialísimo y especializado, además, un hombre muy lúcido en el tema. Quiero recordar que yo en mi juventud, como junior y mi tesis para graduarme en Oxford, la hice sobre la soberanía, la doctrina de la soberanía del Estado sobre la soberanía de las 200 millas. Yo trabajé mucho el derecho soberano, la soberanía permanente del Estado sobre sus riquezas y recursos naturales. Tanto para recibirme como diplomático, como para recibirme como abogado, como licenciado en Derecho en San Marcos. Yo los temas de soberanía, había trabajado mucho la esencia de los temas de soberanía, pero de los 70s no ha variado la doctrina, se ha enriquecido, se ha nutrido, ¿no? Me ayudó mucho, el almirante Brousset, el almirante Gamarra, me ayudaron muchísimo también el actual embajador del Perú en Grecia, Sandoval, este chico que está en Grecia, que fue Director de Límites, él me ayudó muchísimo para avanzar con el texto del proyecto de Ley de Líneas de Base. Hubo ajustes, hubo cambios, hubo un sinnúmero de situaciones que tuvieron que ventilarse para que...ayudó mucho, estaba en el Congreso, Antero Flores Araoz, él contribuyó muy significativamente con mucha sapiencia como jurista también ¿no?, hay gente que tiene formación jurídica y hay gente que no la tiene, la formación jurídica, aunque no se ejerza a través de la abogacía que es un aspecto profesional, queda, es una impronta que marca muchísimo. Los científicos políticos tienen, a veces, visiones más macro, los jurídicos son más minuciosos, si son especulaciones. Y ahí salió, aprobada la ley generó mucha situación tensa con Chile, ha sido una verdadera situación absurda porque Chile también había proclamado la soberanía. Las líneas de base son propiamente la definición de los linderos en un espacio, y lo consideraron inamistoso, lo sentí porque a la par de esto, a la par de esta situación que era una enorme responsabilidad sentimos el impacto de lo que fue el poco entusiasmo de la administración chilena en la extradición. Entonces, yo encontré una persona muy sensata, un jurista muy sensato quién me dio la mano con mucha solidaridad y pudo hacer efectiva, que se concretara la extradición, que demoró, demoró. Pero la sustentación se llevó a cabo en mi gestión. No lo digo como vanagloria sino lo digo como registro histórico. El expediente no estaba bien estructurado, me lo dijo este propio jurista, cuando lo vi.

X: ¿El expediente Fujimori?

OMdR: Sí, estaba muy mal. Bajo el viejo modelo de cocidos. En fin, era una cosa muy desordenada y él me dijo: Pero usted tiene derecho, cuando exija, cuando usted dirija la nota al gobierno chileno a su par, usted tiene derecho a acompañar una ayuda memoria. Y esa ayuda memoria fue determinante. Una ayuda memoria muy sustanciosa. Pero en fin esto lo está alejando, esto ya es ajeno a su objetivo. Entonces, yo llevo el tema, entonces allí es donde ocurre que yo llevo el tema a que se ventile en el Consejo de Ministros. Usted dirá ¿por qué? Si era un tema sectorial, de relaciones exteriores. No era un tema de relaciones exteriores, era un tema de soberanía nacional, multisectorial. Porque comprometía a sectores pesqueros, defensa, ambientales. Yo estimé prudente que se aprobase por

Consejo de Ministros, llevar a cabo una demanda con el respaldo de Consejo de Ministros. Pero, tuve el respaldo presidencial, pero no hubo consenso.

X: No hubo consenso. ¿Podría decirnos de parte de quién?

OMdR: No puedo decir eso. Es secreto de Estado. No tengo momento oportuno, eso se hará...

X: Y sectores podría mencionarnos sectores...

OMdR: Tampoco. No tiene sentido ya, no prosperó porque no hubo consenso, yo planteé en dos oportunidades, si usted obtiene el libro de actas de Consejo de Ministros. Podrá constatar que estuve en dos ocasiones, tuve el respaldo del presidente, más no hubo consenso entre los ministros. Un poco lo que usted mencionaba al inicio de la conversación, que en cancillería había sectores que no tenían mucho entusiasmo por sacar adelante la demanda. Yo desconocía que hubiese habido eso. Pero ahora en una analogía, pues, si en Consejo de Ministros que es multisectorial, no hubo consenso, con lo cual es una fórmula para evitar decirle quiénes fueron, porque considero que hay una reserva, que no tiene sentido, no es una entrevista periodística, es una entrevista de investigación. Mi opinión es que había, pues, visiones distintas, conté con el respaldo reafirmo del presidente y de gran mayoría del Consejo de Ministros, pero no se produjo el consenso. Entonces, se estimó conveniente que se pudiese dejar para el próximo gobierno, a la luz que se estaba viendo que el problema de la extradición de Fujimori... ¿no? La Ley de Líneas de Bases irritó a...veamos, contextualicemos, la Ley de Líneas de Base irrita mucho a los chilenos, que reaccionan muy ácidamente.

X: ¿De qué manera se expresó?

OMdR: Por reclamos del presidente,

X: ¿notas diplomáticas?

OMdR: Sí mal no recuerdo, hubo notas.

X: ¿Hacia usted?

OMdR: Bueno no es hacia mí, yo soy el canciller en esos momentos. Es el canciller de la República, notas de protesta, de reclamo. ¿Usted no está familiarizada con los usos diplomáticos?

X: Entiendo que esas notas van de canciller hacia canciller. El canciller chileno se lo expresa a su par peruano.

OMdR: Así es, a eso me refiero. Hubo notas de protesta, declaraciones de prensa muy ácidas. El tema si bien era trascendente para nosotros, hay que entender que el tema Fujimori tiene una significación política muy gravitante ¿no? Y tenemos, entonces, una situación en la cual repito se da Ley de Líneas de Base, y el presidente que me había apoyado, caramba no fue el mejor momento, sí, nadie sabía que se iba a producir la situación de la fuga de Japón, la huida, el traslado, para ser exactos, desde Japón, a Santiago, en momentos en que estábamos en la Litis de este famoso incordio por las leyes de Líneas de Base. La ley de Líneas de Base son los perímetros, yo soy propietario de tierras, yo sé mi perímetro en base a los linderos, eso es fundamental tenerlo, cartográficamente en la mente. Ellos sintieron que no les consultamos, que no les compartimos, que fue una sorpresa y cosas por el estilo. Vieron que había una carga dolosa que no existió, ni teníamos por qué generar una dependencia diciéndoles vamos a sacar esta ley, "¿les parece bien que saquemos esta ley?" Es soberanía nuestra, ejercimos con plenitud lo que nos correspondía a nosotros. Pero, sí, colisionó con la situación de la extradición ¿no? Y generó malestar. Estuvimos en un APEC, en Seúl, los presidentes no fueron muy efusivos, más bien fríos, se enfrió mucho una relación. Entonces, se ventila en Consejo de Ministros, lo que yo estimé pertinente. Ha habido colegas que me decían, pero qué necesidad tenías, tú hubieses procedido nomás a hacer la demanda. Yo no podía proceder hacer la demanda, era un acto irresponsable, haberme lanzado yo hacer una demanda que había esperado muy buenos años, para acelerar, en momentos en los cuales, si bien, como te digo gozábamos de argumentación y todo lo demás, no era una decisión que yo podía asumir solo. Era una decisión multisectorial, no era que yo lo pudiese haber resuelto en un despacho que tenía todas las semanas. Yo tengo una experiencia de cinco años de gobierno con el presidente Belaunde Terry, en una suerte de rango ministerial ¿no?, yo despachaba todos los días con él, se cómo se armaba los Consejo de Ministros, cómo se armaba los despachos de cada sector, de cada ministro y por mi modesta experiencia sabía muy bien que un tema de una demanda a otro país, no se hace individualmente, el canciller con el presidente, eso tiene que entrar el primer ministro, defensa, todos los sectores involucrados.

X: Entonces, en esa toma de decisión de parte de usted...

OMdR: Decidimos diferir, se dejó toda la documentación.

X: Y usted, desde su cargo de canciller, que es al final un cargo político, cómo percibía usted la política interna, respecto a la demanda.

OMdR: Positiva. Subió mucho la imagen de Toledo, yo creo que no tanto por la demanda, que no llegó a trascender. Creció mucho por la Ley de Líneas de Base, que fue eso...fue decir: "Esto es lo que nos corresponde, esto es lo que nos compete, sobre esto los vamos a demandar". No por eso. Yo creo que funcionó por la extradición de Fujimori. El elemento Fujimori contribuyó mucho al momento político, a que la popularidad...Como que hubiese una consciencia, una convicción nacional de que había que traerlo al ex gobernante Fujimori para ser juzgado en el Perú, de acuerdo al principio de doble incriminación. Usted sabe que de doce delitos que se le atribuía en las cortes peruanas, se le ventiló tan sólo por siete, porque cinco de ellos no hubo concordancia entre la legislación peruana y la chilena, entonces cinco quedaron extinguidas, se le juzgó sobre siete, lo que luego se ha sentido que fue ese sentimiento colectivo que tienen los peruanos, aunque también son de mucha fragilidad, los peruanos somos muy espasmódicos. Era eso, lo del tema de las Líneas de Base, tiene para sectores muy elaborados, sectores de Defensa, de Pesquería, que finalmente el fallo no ha salido como queríamos en cuanto a la costa seca de Tacna ¿no?, así son las cosas en la vida. Pero sí se interpretó, diciendo...yo he recibido correspondencia, dictado charlas a lo largo de los años, he viajado de romería a Tacna. Lo cierto es que, sí, se me reconoció que se subió un poco la imagen del gobierno, un gobierno de salida nunca sale con alta votación. Esa es mi percepción.

X: Quisiera preguntarle, en su paso por su cancillería, ¿usted pudo percibir que hubiese grupos de presión?

OMdR: Yo soy un hombre de carácter muy fuerte, a mí no me presiona nadie. Ni nadie se hubiese atrevido a presionarme, yo actué con total libertad, con total autonomía, no quiero decir que los que me rodeaban eran incondicionales, no. Yo gocé del respaldo permanente del jefe de Estado, yo gocé del atinado consejo de un estupendo y extraordinario historiador, el padre Armando Nieto, historiador y conocedor de relación peruano-jesuita.

X: ¿Él era asesor de la cancillería?

OMdR: No era una cuestión de designación. Él era mi amigo y mi confesor. Un santo barón, historiador, hijo de marino, una vieja relación, compañero de colegio de mis tíos carnales, los Romaña. Y, actuamos con toda la serenidad, la ecuanimidad, sabíamos la envergadura. Yo era muy consciente que no se podía hacer milagros, usted misma lo ha dicho al inicio de la entrevista, en un período tan corto, un año, dividido en dos semestres, uno del 2005 y otro del 2006, yo era un canciller "lame duck". Entonces, era muy consciente de muchas cosas, pero se hicieron todas las cosas con el mejor propósito y con la mejor sensatez y patriotismo, sobretodo, convicción patriótica, a la cual yo ya venía contribuyendo y colaborando desde hacía tres buenos años previos.

X: Ahora, quisiera preguntarle, usted como canciller y en esta decisión de presentar la demanda ante el Consejo de Ministros, ¿usted la tomó solo, ¿cómo se toma esa decisión?

OMdR: Esa es una decisión que la compartimos con el vice ministro, con la alta dirección, con la comisión ad hoc que ya le he mencionado.

X: ¿Quién fue su vice ministro?

OMdR: El embajador Harold Forsyth.

X: Que luego se quedó para la Comisión de transferencia. ¿Y todos estaban de acuerdo en que debían presentarlo primero al Consejo de Ministros?

OMdR: Cómo le puedo explicar. No hay un acta, no hay necesidad de actas, son decisiones que se adoptan y no hay una formalidad, de un registro, ni de una votación con huella digital, no es Montesinos, es un gobierno muy democrático, no había esa adhesión, yo no requerí de ese tipo de prácticas. Era una política nacional, con énfasis en una conducción de Estado. Y es conducción de Estado cuando se le lleva al propio Consejo de Ministros. Cuando yo solicité la valoración de diversos juristas, yo mismo he gestionado con Fernando Zavala según se lo he indicado a lo largo de esta jornada, que sorprendió mucho porque me dijeron "¿cuánto están pidiendo sus consultores?", que

eran estos franceses, estos ingleses, estos americanos y este español. ¿Cuánto?, ¿Ochocientos mil por una consulta?, sí, pero valoraban, ponderaban y la temperatura que afloró es que estábamos, no nos daban una garantía, nadie puede dar garantía total, nadie puede asegurar, estamos de día, pero dentro de un rato oscurece, nadie puede asegurarle nada, hay el encanto de lo imponderable, de lo imprevisto, eso fue. Entonces, Fernando Zavala, habilita de los fondos, y yo mismo destacué en Consejo de Ministros, su patriotismo y sus convicciones porque él es tacneño, un hombre con convicciones, me dijo es un horror de plata, pero te la vamos a dar, en una partida excepcional, procede. Entonces, los señores que ya estaban contactados, que ya se habían tenido misiones confidenciales, todo es un tramado, muy de desplazamientos que se habían hecho para ir tomando temperaturas, temperaturas. Sabíamos que teníamos un incordio, remontémos a Río, hay un incordio que reconocen y se firma, ellos admiten, ellos sabían que se venía, hay cierta teatralidad, sí claro, hay cierto histrionismo, por supuesto, “ha sorprendido” qué sorprendido, ya estaba todo esto cantado, entre gitanos no nos estamos adivinando las palmas. Y nada, eso es lo que yo le puedo asegurar, que se produjo. De no haber existido el síndrome Fujimori, quién sabe podríamos haber afirmado la demanda, y dejado la demanda en plan. Pero creo que los tiempos no juegan un rol decisivo, porque se terminó el 14 y pudo haberse terminado el 19, si hemos esperado desde el 29. Entonces, por qué me vienes a apresurar, vísteme despacio que estoy apurado decía Napoleón. Yo creo que lo que hicimos fue una buena sustentación, una buena argumentación, se ventiló multisectorialmente que era importantísimo, finalmente cuando Humala recibe el fallo, le da una celebración de victoria militar, que no es militar, por algo muy básico y muy elemental “agua no manda a tierra”, desde la antigüedad, desde los romanos, desde los griegos, “tierra manda a mar”. A los peruanos les duele más el triángulo que haber recuperado soberanía marítima, ¿me explico?

X: Finalmente, llega García y cambia el enfoque.

OMdR: Yo no estoy aquí en el Perú. Yo estoy de representante de la OEA en México, con mucha actividad porque México es el principal contribuyente de la OEA, con un gobierno recién asumido de Calderón y con muchos programas anti-narcóticos. La verdad que estuve desconectado, después de haber sido canciller, pasé a trabajar como funcionario internacional. Entonces, tenía que cumplir con las funciones que se me había encomendado, donde estuve cinco años.

X: Pero desde su perspectiva, ¿usted qué opina de este cambio que se hizo en el enfoque?

OMdR: No sé a qué enfoque se refiere.

X: Me refiero al cambio de enfoque en el proceso ante La Haya. Primero, García optó por ir por una negociación política con Chile, en lugar de presentar la demanda.

OMdR: Yo creo que el tema era eminentemente jurídico. Este no es un tema político.

X: Digamos, la decisión de presentar la demanda ante la Corte si era un tema político.

OMdR: No, ahí discrepo con usted. Es un tema que es de la heredad nacional. Es el patrimonio de la nación, ahí no se juega con política. La política es la ciencia de lo posible, aquí había derechos justificados y la Corte, en un alto porcentaje, nos dio la razón. No en todo. Yo creo que eminentemente, el tema era de carácter estrictamente jurídico. No admitía negociación política.

X: Negociación diplomática...para evitar ir a La Haya.

OMdR: No yo creo que era necesario ir a La Haya. Meridianamente, porque a veces no la leo bien. Porque ha generado una...Yo sí he declarado mucho, porque yo vuelvo al Perú el 11. El 12 estoy de Director de la Escuela, el 11 me jubilan. A mí me jubilan muy joven porque tenía muchos años de embajador, porque Belaunde me hace embajador muy joven en Canadá. Entonces, yo estoy desde diciembre, me pasan a retiro, 12 arranco en la UTP (Universidad Tecnológica) donde sigo enseñando como Director de la Escuela de Relaciones Internacionales, Gobierno y Política. Donde sigo enseñando, pero ya no hay escuela, lo han asimilado a la Facultad de Derecho.

X: La pregunta anterior era porque se sabe que García no quería demandar a Chile...

OMdR: Se lo dijo a la señora Bachelet.

X: Entonces, ahí sí hay una connotación política...

OMdR: Era gobierno socialista y el APRA se precia de estar en la misma situación socialista, yo no creo que era lo adecuado, ni lo correcto. Porque había una ley que había establecido ya Líneas de Base, no se podía ir contra la norma interna.

X: Pero, el canciller Belaunde optó por una idea, este camino de la negociación diplomática con el canciller Foxley para ver si se podría una opción.

OMdR: Todo lo que sea negociaciones diplomáticas, son positivas. Pero le vuelvo a decir, la trama, el contenido, la esencia de la Litis entre el Perú y Chile es eminentemente de carácter jurídico, su destino era jurídico.

X: Entiendo. No se podía evitar...

OMdR: No, como que no se evitó, fracasaron las negociaciones. Yo creo que fue un exceso de hiperestesia, hipersensibilidad con Chile. Son puntos de vista. Hay cirujanos que tienen la idea de que pueden salvar interviniendo para operar al corazón por atrás de las costillas, otros que prefieren cortar el esternón. Soy hijo de médicos, por eso le hablo con esa suerte de familiaridad. Hay corrientes que interpretan de que no se deben sacar las amígdalas, hay corrientes que estiman que las amígdalas generan demasiada gripe, son corrientes, no creo que sea más allá de matices, la *nuance* (fr. Matiz, tonalidad), que se da en cada enfoque, como que finalmente se recuperó y se tardó. Usted me está pidiendo que de un año saque yo adelante, porque yo lo que tuve fue medio semestre del 2005, medio semestre del 2006, que saque adelante una causa. Y luego se tardan 2006, 2007, 2008, para sacar la demanda, ¡por favor! No sé si me ha interpretado a cabalidad.

X: Entiendo que usted tomó una decisión de acuerdo a lo que era mejor para la demanda, desde su punto de vista y desde su formación jurídica.

OMdR: Nosotros hemos seguido y hemos tenido el asesoramiento de abogados nicaragüenses que ganaron a Colombia. Nosotros los hemos traído discretamente a determinadas cosas para trabajar acá, para irnos habituando, a todo lo que queríamos llevar a cabo, hay toda una hermenéutica que es propia de la Corte y si bien había, ya, las Líneas de Base, centraron el tema. Que es lo que se me enrostró a mí, en una ocasión en una discusión íntima de buenos colegas, dicen bueno, “pero tú pudiste ir solo, qué necesidad tuviste de llevarlo [al Consejo de Ministros]” ¿Tú puedes cargar con el peso de una situación en que a lo mejor el sector A, B o Z estaban contrariados porque consideraban que no era necesario? Ya el sacar la ley de Líneas de Base, me generó dentro del propio Consejo de Ministros nos ha generado... ¡Queremos capturarlo!, ¡Queremos traerlo al chino! Están molestos con nosotros los chilenos, ¿lo tuviste que hacer ahora? No me lo dijeron en esos términos nunca. Al César lo que es del César, no hubo unanimidad, entonces yo ya también consciente de las cosas. Entonces, hablé con el presidente, el me trataba de tú, yo lo trataba presidente de usted, entonces, me dijo canciller qué podemos hacer, tienes mi respaldo, pero no hay voto de Consejo de Ministros, no hay consenso y las decisiones, es una política de Estado, no era que yo le estaba aumentando el personal a la embajada del Perú en China, en lugar de tres funcionarios, se le ponga un funcionario más porque ya no pueden atender en la ventanilla visas para los chinitos, ¡era una cosa de trascendencia, de envergadura! Ahí si agradezco mucho el consejo de gente sabia que me supo...este no es tu problema es un problema nacional. Y Armando Nieto que era un santo varón y era serio y sólido. Sólido y se preocupada para manejar una situación complicada. Cada uno tiene a gente que le corte el pelo con navaja, a mí me gusta que me corten con tijera, son los gustos. Yo lo que sí he escuchado porque luego permanezco desde el 11 hasta el 19, tengo ocho años que a veces salgo de viaje para conferencias, reuniones, pero son ocho años que estoy muy inamovible de Lima y me he ido reencontrando con mis compañeros, tengo una estructura de compañeros de colegio, de universidad, los años de la Católica, los años de San Marcos, los años de la Academia me ha permitido reconstruir, pero hay cosas, yo soy muy serio yo no hablo de Radio Bemba yo creo en lo que he presenciado, soy tomista, pero si se me dijo que García no quería tener problemas con los chilenos, el volumen de la inversión chilena era muy poderosa para el crecimiento económico entonces, no quería resentirse y fue hasta el gesto ¿no? “Estas son cosas de Toledo, esto está archivado en mi gaveta”, será verdad, será mentira, no me lo dijo gente que sea anti aprista, me lo dijo gente que monitoreaba el tema, que estaba informada. Para la comunidad internacional, yo he declarado favorablemente, es una solución a una controversia por medio, es una solución pacífica de controversias ejemplar. Mire usted que Colombia no ha hecho caso a Nicaragua, se ha reído, y usted sabe los escándalos que tienen Estados Unidos y Canadá por los límites marítimos, donde se juega millones por la langosta de Maine. Y cuando los gringos le pasan submarinos mofándose de habiendo fallos de la Corte. Adiós, gracias, ha habido también voluntad, no de los

chilenos, los chilenos nunca han tenido buena voluntad, yo creo en la paz y convivencia. Hay que preguntarle a Carmen MacEvoy, la ocupación chilena, cuatro años estuvo la bandera. Yo creo que hemos llegado en pleno siglo XXI, a una fórmula, no ha habido balance de fuerzas de poder, que dice que la diplomacia, teoremas, teoremas, la cancha se juega en el ruedo no se ve desde la barrera, eso estábamos con unas defensas paupérrimas, el sistema mundial no lo permite, inmediatamente, interviene el Consejo de Seguridad. Nosotros afinamos lo nuestro hasta para estar en el Consejo de Seguridad, en momentos en que estábamos en la Litis eventual que podríamos haber sacado. Yo quise haber iniciado la demanda, cómo cree que no, obviamente que sí, pequé de prudencia sí, pero no es pecar de prudencia, no se peca de prudencia, es sensatez en la escala de valores, ¿por qué acelerarse?, ¿para qué aceleras las cosas, los astros no estuvieron alineados, un contexto muy farragoso, sin querer, salió ¿Cuándo es que sale la Líneas de Base? Pero, Lagos se mortificó muchísimo. Yo estuve en visita oficial, Y yo no se lo dije, se lo dije al canciller, Oscarito cuando quieres.

X: ¿se refiere a la Declaración del 54?

OMdR: Hubo muchas cosas que no debieron hacerse. Mire usted, la esencia de las 200 millas, es un plagio nuestro de la norma chilena, de la cancillería de los ¿quiénes? Los balleneros. Los balleneros era una riquísima industria, no para los balleneros peruanos, para los representantes de noruegos y de japoneses que cazaban ballenas. Eso para ellos es trascendente. Entonces, estaban depredando, entonces, salen en defensa de la ecología, el gobierno dictatorial de Bustamante, viene el juicio de Odría y nosotros plagiamos y plagiamos mal, por eso la confusión entre paralelos y equidistantes. [Son cosas que no saben que yo sí sé porque el que mejor Edwin Letts, y mi gran padrino, mi presidencia en la Sociedad.] Entonces, yo he escuchado mucho los errores de vacas sagradas de la Cancillería que también existen pues, y no lo voy repetir grandes errores. Finalmente, como ocurre de todo, no hay grandes triunfadores, no hay grandes perdedores, el mundo tiene esa capacidad un poco, ubicar las cosas en su lugar paulatinamente. Este era el gran negocio, todas las ballenas bajan por las aguas nuestras con el propósito de aparearse, de reproducirse. Y entonces, jera una carnicería, de cacería de ballenas! Entonces, los chilenos, establecen que esas ballenas, ¡que paguen impuestos estos desgraciados, po!, que paguen impuestos, que pidan licencia, no que se las lleven los noruegos y los españoles y los propios japoneses. Y declaran la extensión de las 200 millas, los peruanos que siempre somos reactivos a los chilenos, ellos hacen Prosur y ahora tenemos que seguirlos lo que ya señalaron ellos, cuando a Prebisch se le antojo la sustitución de importaciones todos tuvimos que seguirlo, ¡gran fracaso!, nos retrasó, la industrialización no pasó nunca por América Latina, o Sudamérica al menos, nos arruinaron. Tenemos ese complejo del cual no nos desprendemos todavía los peruanos, somos un país derrotado, es gravísimo. Esa es la esencia, por eso se toma el texto y hay que manejarlo con pinceladas, hay que manejarlo con mucho cuidadito. Y se produce el desenlace de este tema, las 200 millas es el famoso presidente chileno, y Bustamante la recibe y en Palacio hacen las cosas. Entonces, Enrique García Sayán logra llevarse el texto y dice yo lo corrijo, presidente. Se lo traen a Torre Tagle y ahí se dio origen, quiénes manejaban realmente lo de las 200 millas, los pesqueros: Juancho Helguera, Luis Edgardo Llosa, González Pavón, ¿qué cosa eran? pesqueros. Esa es la historia estimada doctora de las cosas. Es interesante, su tesis cómo se va a llamar.

X: Estoy tratando de manejar una hipótesis de la razón por la que Alan García no llevó este diferendo marítimo ante La Haya...

OMdR: A ellos no les gusta la Corte por Haya, no por la Corte de La Haya, sino por Haya de la Torre, por el asilo. Ellos tienen tirria por todo lo que sea de la Corte, porque la Corte da dos fallos disímiles y al final no hay una satisfacción plena. Lo único que si resulta ganador es que Colombia se envanece, es que ellos contribuyeron al derecho diplomático, al derecho internacional, especialidad, asilo, en una parte que es el derecho del país asilante a calificar al asilado. Los uruguayos cuando Alan García se acaba de asilar, ellos dicen nuestro Consejo de Ministros va a resolver, son decisiones de Consejo. Yo no estuve errado, fue idea de Armando Nieto, que me dijo si no tienes respaldo de Consejo Ministros, no te metas. Puedes meter al Perú en una turbulencia, puede haber reacciones de cualquier índole.

X: Usted cuando era canciller, ¿podría haber sentido la presión de ciertos grupos nacionalistas?

OMdR: No, yo pertenezco a una familia que ha gobernado Torre Tagle mucho tiempo. Yo lo que trato es recoger todo lo que puedo, era una responsabilidad que se me iba a venir. A mí me llama el

presidente Arias. Porque ahí estamos a nuetsra buena suerte, los agragados vivían y saugé la solución de Boliviamar.

X: Bueno, magnífico. Muchas gracias.



Transcripción**Entrevista: excanciller José Manuel Rodríguez Cuadros****Fecha: 25 de marzo de 2019****Duración: 2:13:15****Primera parte.**

X: He estado revisando mucho sobre su perfil y veo que hay dos líneas que sobresalen mucho que es el tema de su participación en organismos de derechos humanos y también en comisiones políticas. Quisiera comenzar preguntándole de dónde viene ese interés y si podría contarnos más sobre su perfil.

JMRC: Soy un diplomático profesional. Especialista en relaciones internacionales, negociaciones internacionales y solución de conflictos. Pero, al mismo tiempo soy jurista y tengo una formación en derecho internacional. Mi trayectoria en el servicio diplomático me ha llevado hacia una especialidad en problemas vinculados a esas áreas. Entre ellas, una que tiene que ver con derechos humanos y democracia. He sido presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; experto independiente de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; Embajador del Perú en la OEA, a cargo también, de la participación del Perú en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Como experto independiente de las Naciones Unidas, en la Subcomisión de Derechos Humanos fui relator para el tema de democracia y derechos humanos. En ese contexto, asumí una iniciativa, primero, para el reconocimiento de la democracia como un derecho humano, y, en segundo lugar, para que la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas apruebe una resolución en la que por primera vez en la historia de la organización se definieron los elementos constitutivos de la democracia.

Esto es muy importante porque Naciones Unidas no reconoce la democracia como un régimen político único, Naciones Unidas reconoce el derecho de los pueblos a elegir a sus representantes en sus propios sistemas sociopolíticos. Consecuentemente, el haber obtenido que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas apruebe una resolución sobre derechos humanos y democracia, y que defina los elementos constitutivos de la democracia (el sufragio universal, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, el respeto a las libertades, la realización de elecciones justas y libres, la realización de los derechos económicos y sociales), fue un avance muy importante en la promoción universal de la democracia como régimen político.

Hay matices importantes, sin embargo. Pues eso no significa que las Naciones Unidas reconozcan a la democracia como un derecho humano, ni que hayan establecido un régimen colectivo de preservación y protección de la democracia. Por el contrario, las Naciones Unidas, dentro de los principios que constituyeron la Carta de San Francisco en 1945, reconocen una pluralidad de regímenes políticos y, ciertamente, deben respetar los derechos humanos. Dentro de esa pluralidad debe entenderse la resolución sobre democracia y derechos humanos que aprobó la Comisión de derechos Humanos el año 2001, por mi iniciativa.

Eso implica el reconocimiento de regímenes que son distintos a los de las democracias liberales, occidentales y representativas, por ejemplo, el régimen chino, que no es un régimen democrático en los cánones occidentales o regímenes políticos que existen en diversas partes de Asia y África, que no son dictaduras militares, pero que tienen otro tipo de representación.

Como Embajador de Perú en la OEA, y a partir de esa experiencia, y de la situación que vivió el Perú con el golpe el 05 de abril, presenté la iniciativa, la idea, de la Carta Democrática Interamericana. El embajador Pérez de Cuellar, en el gobierno de restauración democrática de Valentín Paniagua, me

encargó redactar el proyecto de su discurso de presentación en el Congreso. En ese texto, en la parte relativa a la política exterior, le sugerí incluir la idea de promover en la OEA la adopción de una Carta Democrática Interamericana. Pérez de Cuéllar, que tiene una filiación democrática profunda, luego de escuchar mis ideas, aprobó la iniciativa. Se incluyó en el discurso. Posteriormente redacté el proyecto inicial y lo negocié en la OEA, entre los años 2000 y 2001.

La Carta Democrática finalmente se aprobó el 11 de setiembre del 2001. Y esa fue una iniciativa personal, asumida, evidentemente, por el Estado peruano y por el canciller de entonces que era el embajador Javier Pérez de Cuéllar.

En la línea de solución de conflictos, que es otra de mis especialidades, he trabajado ocho años en solución de conflictos en la Secretaría General de las Naciones Unidas. He sido asesor principal de la Misión de Paz de las Naciones Unidas en El Salvador, que fue la estructura institucional de las Naciones Unidas para garantizar la ejecución de los acuerdos de paz entre la guerrilla salvadoreña, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno de las fuerzas armadas salvadoreñas. Trabajé durante cuatro años como asesor principal de ONUSAL, que son las siglas de la Misión de Paz de las Naciones Unidas en El Salvador.

Trabajé durante dos años como negociador adjunto al representante del Secretario General de las Naciones Unidas en las negociaciones de paz entre la guerrilla guatemalteca y el gobierno y las fuerzas armadas de Guatemala. Negocié cinco de los ocho acuerdos de paz, entre la guerrilla guatemalteca y el gobierno de Guatemala. Fui vicepresidente de la delegación de las Naciones Unidas para conformar la misión de paz de Naciones Unidas en Guatemala, que se llamó MINUGUA. Y luego trabajé también, dentro de estos esquemas de solución de conflictos y de reconstrucción de instituciones democráticas, como director internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la creación de las procuradurías de la defensa de los derechos humanos y las reestructuraciones de los sistemas judiciales en Centroamérica y, particularmente, en El Salvador.

X: Todo esto que me comenta es parte de su carrera diplomática y como asesor independiente...

JMRC: Todo esto es como funcionario diplomático y como funcionario de las Naciones Unidas. Yo durante ocho años no he trabajado para el gobierno del Perú como diplomático, sino que he trabajado como funcionario de las Naciones Unidas.

X: Perfecto, ¿para qué comité adjunto de las Naciones Unidas?

JMRC: He trabajado para la Subsecretaría de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, en estos proyectos y programas que le he explicado. Un año fui senior political affairs officer en la sede en New York, el Departamento de Asuntos Políticos. Siempre desde la perspectiva de la solución de conflictos, cuando fui ministro de relaciones exteriores, se produjo una situación prebélica entre Colombia y Venezuela. Elementos de las fuerzas armadas colombianas tuvieron un enfrentamiento con las FARC, el 5 de enero 2005, en el que murió Rodrigo Granda, comandante de la guerrilla colombiana. Para Venezuela este enfrentamiento tuvo lugar en territorio venezolano. Se acusó a Colombia de violación de la soberanía territorial de Venezuela. Se rompieron las relaciones diplomáticas. Fue una crisis muy fuerte. En ese momento, además de ser el canciller del Perú, era el presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Asumí la iniciativa para mediar entre los dos países con la finalidad de eliminar la tensión, buscar una solución, el apaciguamiento de la situación prebélica y lograr la normalización de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Este ofrecimiento de mediación que hice como canciller del Perú fue aceptado, tanto por el presidente Chávez de Venezuela, como por el presidente Uribe de Colombia. La mediación que llevé a cabo entre los dos presidentes terminó con

un acuerdo, en febrero del 2005, que permitió normalizar las relaciones y restablecer los vínculos diplomáticos entre los dos países.

Dentro de esta misma perspectiva de la solución de los conflictos, pero ya no desde el punto de vista político, asumí como canciller la decisión de llevar el problema de la delimitación marítima del Perú a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Fui abogado de Estado en el juicio. Pero más importante que ser abogado de Estado, fue tomar la decisión de llevar el caso a La Haya, porque eso supuso la introducción de una nueva práctica y una nueva metodología de solución de conflictos en la diplomacia peruana, ya que fue la primera vez en la historia que se decidió buscar una solución a través de un órgano jurisdiccional supranacional.

Antes, el Perú solamente había recurrido al arbitraje del presidente de los Estados Unidos con relación a los problemas derivados de la ejecución del Tratado de 1929 con Chile; y a la mediación del arbitraje del presidente de la Argentina para solucionar los problemas de límites con Bolivia. Los dos casos anteriores a inicios del siglo XX.

Llevar el problema marítimo con Chile a la Corte Internacional de Justicia a inicios del siglo XXI, en un contexto internacional distinto, con actores nacionales distintos, no acostumbrados a la defensa de los intereses nacionales por estas vías, que implican firmeza y absorber un grado de confrontación con la contraparte, tampoco ha tenido antecedentes. Fue una decisión muy difícil. El Perú no estaba acostumbrado a tomar ese tipo de decisiones en política exterior. Por eso al principio no tuve muchos apoyos.

Adicionalmente, se tuvo que hacer un trabajo jurídico muy importante porque el Perú tenía reservas al Pacto de Bogotá. En el Perú no se conocía que con el Pacto de Bogotá podíamos llevar a Chile a la Corte. Esta opción históricamente siempre se descartó en la cancillería peruana. Chile no había reconocido las competencias obligatorias de la Corte y el Perú tampoco. Y para llevar el caso se requería que los dos países la reconociesen. Pero este reconocimiento lo habían hecho para sus controversias recíprocas ya desde 1948 a través del Pacto de Bogotá. Redescubrir este compromiso jurídico fue la llave que me permitió tomar la decisión de llevar a la Corte el caso.

Para ello hubo que realizar toda una serie de acciones previas para sustanciar el caso, durante cerca de tres años antes de que se lleve a la Corte. Estas acciones fueron parte de una estrategia reservada, por razones evidentes de las consecuencias que hubiese tenido en los actores nacionales peruanos y chilenos si se hubiese conocido muy tempranamente nuestra decisión de llevar el caso a juicio en la Corte. La reserva no permitía explicar las decisiones y ello complicó mucho la percepción en la opinión pública. Y aun en medios oficiales.

X: Un gran resumen. Bueno, llega el año 2003 y usted es nombrado canciller, ¿qué objetivos, qué intereses se planteó una vez que llegó al cargo? ¿Cuál era su visión para la política exterior peruana en esos años?

JMRC: Cuando asumo el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores yo tenía una concepción de la política exterior y una visión muy precisa de sus objetivos, prioridades e instrumentos. Producto de 30 años de carrera diplomática. Esta concepción la empecé a aplicar desde el cargo de Viceministro, que asumí el año 2001. Claro, en aquellas líneas que eran coincidentes o fueron aceptadas como parte de la gestión de los dos cancilleres que me antecedieron, Diego García Sayán y Allan Wagner.

En una fórmula muy sencilla, la política exterior debe realizar los intereses nacionales. Entonces hay que tener claro cuáles son los intereses nacionales del Perú. También objetivos y prioridades concretas. De corto y mediano plazo. Y una estrategia de cómo obtenerlos.

La política exterior no puede reducirse a una serie de acciones de respuesta a estímulos externos, como una especie de “reflejos de Pavlov”. Pasa algo en el mundo, o en la región y hago un pronunciamiento. O no se dice nada. Una diplomacia de esa naturaleza, de estímulo y respuesta, no configura realmente una política exterior. La política exterior propiamente dicha supone una interpretación de la situación del país y de sus intereses hacia el mundo exterior. Una concepción de lo que se quiere promover u obtener. Y de lo que se quiere evitar o eliminar. De aquello que se quiere preservar. Y de lo que se quiere cambiar. Ello implica objetivos claros y definidos. Prioridades. Y una estrategia, tácticas, capacidad negociadora. En la historia del Perú hemos tenido períodos con políticas exteriores que yo llamo orgánicas, y también períodos de diplomacia reactiva.

X: ¿Y en su caso?

JMRC: En mi caso, una política exterior orgánica, con objetivos precisos. Definida y desarrollada además conceptualmente.

X: ¿Podría explicar?

Asumo la cancillería al inicio de la segunda fase del proceso de globalización. Aquella en la que la liberalización económica va aparejada con la promoción de un pensamiento único. Neoliberal en lo económico, político, social y humano. En ese pensamiento se consideraba que los mercados estaban suplantando a los Estados y que las tareas de gobierno debían basarse en la actividad de los individuos. En esa perspectiva, no se reconocía el “nosotros”. Y por ello se discutía la pertinencia del Estado Nación mismo.

Estas corrientes de pensamiento que han sido la única ideología transversal que surgió después del fin de la guerra fría, eran eso. Un conjunto de ideas y valores. Obviamente los Estados en su mayoría no asumieron totalmente el credo neoliberal. Los Estados Unidos, Europa Occidental, China, Japón, la India, Brasil, etc. y casi todos los países. Ellos promovieron sin límite la liberalización de los otros, pero su desarme arancelario respondió en mayor medida a la defensa de intereses económicos y empresariales muy precisos. No se desarmaron arancelariamente de manera unilateral, sino a través de negociaciones. Y en muchos casos con límites. En lo político, ninguna potencia emergente, mediana, grande o superpotencia asumieron la idea de debilitar sus Estados, sus Estados nacionales. Al contrario. El íntegro del pensamiento liberal se asumió solo en algunos países en desarrollo con una muy frágil entidad nacional. El Perú entre ellos.

Entonces, obviamente que los países que más impulsaban la globalización como los Estados Unidos o los europeos tenían visiones de la globalización a partir de sus intereses nacionales. En el Perú, lo que había pasado es que se tenía una visión de la globalización pensando que los intereses nacionales desaparecían con la globalización, que ahora éramos ciudadanos del mundo. Lo que es una barbaridad. Se llegó a pensar que los Estados nacionales dejaban de tener sentido en la globalización y eran sustituidos por los mercados.

Entonces, hasta el año 2000 había esta concepción, a mi juicio, de considerar al Perú ya no tanto como un Estado-nación, sino como un territorio aduanero. Por tanto, no interesaba mucho los límites (por eso, no interesa mucho la soberanía, no interesan mucho los derechos humanos) porque, ya pues, el Perú con la globalización debía ser un territorio aduanero sin aranceles. Y eso me parece que va contra los intereses nacionales del Perú, que son los intereses de la población; va contra la propia capacidad de aprovechar los espacios de la liberalización del comercio, de la globalización. Y, obviamente, va en contra de la formación, el desarrollo del Estado-nación peruano y de una visión que permita el crecimiento económico con equidad. Y que permita al Perú realizar los intereses de los diversos sectores sociales, en términos de que tengamos un desarrollo con autonomía, obviamente, abierto al mundo exterior, pero donde salgamos ganando y no perdiendo. Entonces, la política exterior que apliqué se puede sintetizar en una frase: una opción nacional en el mundo global. En este mundo global, el Perú tenía que afirmar sus intereses nacionales, su personalidad histórica y tratar de incrementar, potencializar todos los efectos positivos de la globalización, en términos económicos, sociales, culturales, jurídicos, políticos y diplomáticos; y minimizar o bloquear los efectos negativos.

X: Y, ¿cómo lo materializó usted, a través de qué políticas dentro de la cancillería?

JMRC: Eso lo materialicé a través de una política exterior dirigida a que el Perú debía desarrollar su personalidad nacional en la globalización. Mi concepción y las acciones debían conseguir que el Perú, en lugar de diluirse en la globalización, se afirme y se consolide como entidad nacional y societal en la globalización. Y ese objetivo general de largo plazo, se expresó en todos los ámbitos de la diplomacia nacional.

En ese contexto era lógico que la primera prioridad fueran los temas relativos a la soberanía nacional; la globalización no debía diluir, afectar, debilitar la soberanía nacional, sino debería afirmarla para poder obtener mejores condiciones en este mismo proceso de liberalización. A la época solamente quedaba pendiente un tema de carácter de soberanía: el límite marítimo con Chile. Y esto no solamente tiene un significado de soberanía, sino también, un significado desde el punto de vista económico y social, por los recursos que hay en el mar. En un país que tiene unas tasas de desnutrición tan grandes, unas tasas de pobreza tan grandes, el mar debe ser normalmente -con buenas políticas sectoriales- la fuente de la nutrición y de alimentación, además de ser una fuente económica para las exportaciones, procesos de industrialización, etc. Entonces, el principal objetivo, uno de los objetivos estratégicos de mi política exterior, era solucionar el problema de la delimitación marítima con Chile.

X: ¿Esa era una de las prioridades?

JMRC: Digamos, la prioridad central.

X: ¿Desde el principio?

JMRC: Claro, era el eje central. El segundo eje era insertar al Perú en este mundo global, a partir de Sudamérica, para potenciarnos en capacidad negociadora. Y crear las condiciones de estabilidad que permitan solucionar el tema de la delimitación marítima.

Y como el mundo había cambiado, la guerra fría había terminado, los Estados Unidos ya no tenían los intereses militares y estratégicos que tuvieron durante la guerra fría en la región. A mi juicio, estaban dadas las condiciones para que, por primera vez en su historia, América Latina tuviese una organización regional. Europa tiene la Unión Europea, los países asiáticos tienen la ASEAN y otros países, los árabes tienen sus estructuras regionales, internacionales, los africanos, la Organización de la Unión Africana. Y los latinoamericanos, sudamericanos, no teníamos una organización regional desde 1821, porque eso había sido impedido al orientarse la acción externa de la región hacia el interamericanismo, como si nuestra identidad regional incluyera a Estados Unidos y Canadá: la OEA. Pero, dadas las condiciones de la globalización que permitían flexibilizar la rigidez de la guerra fría, ya los Estados tenían mayores espacios de autonomía en sus decisiones. Quiero aclarar que el interamericanismo está vigente y la OEA es fundamental, pero no la región identitaria de nuestros pueblos, es Latinoamérica, Sudamérica.

X: Se está refiriendo a la UNASUR...

JMRC: A lo que después fue la UNASUR. Entonces, para mí era esencial crear un organismo sudamericano. Y eso se tradujo en la creación de la Comunidad Sudamericana en el Cusco el 2005, que lamentablemente después fue transformada en UNASUR y fue cambiada. Y ahora con esta reunión que ha habido en Chile se está regresando a mi proyecto, al proyecto original del Perú. Porque el proyecto original del Perú fue tergiversado, la Comunidad Sudamericana de Naciones se transforma en UNASUR y con ello se distorsionaron sus objetivos.

X: ¿Disculpe, la iniciativa de la Comunidad Sudamericana fue suya, del Perú?

JMRC: Sí, claro. El Perú es el padre de UNASUR.

X: Pero, PROSUR está compuesto por gobiernos ideológicamente opuestos a los de UNASUR, son de gobiernos conservadores de derecha...

JMRC: Lo que sucede es que eso de las ideologías es bien peruano, esa visión es muy provincial, muy peruana. La realidad yo creo que no es así. Creamos la Comunidad Sudamericana de Naciones en el Cusco el año 2005, y luego de tres años se transforma y se deforma, se distorsiona en UNASUR. ¿Por qué el Perú permitió que se distorsione? Ese es otro problema. Pienso que la política internacional es negociación y competencia. Si se abandonan los espacios, otros los copan. En UNASUR se abandonaron los espacios, el Alba los copó. Pero ese es otro asunto.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones fue el objetivo regional multilateral, en lo bilateral se aplicaron esquemas de alianza estratégica con Brasil y asociaciones preferenciales con los países limítrofes, incluido Chile. Ese era otro objetivo estratégico. Un cuarto, en lo económico, fue la diversificación de las relaciones económicas del Perú. Para no depender de un solo país o de una sola área. Y obtener márgenes amplios de independencia y autonomía.

X: ¿Se refiere a firmar el TLC?

JMRC: El TLC y en general las relaciones económicas, comerciales, de cooperación, etc. Entonces, en ese tiempo, también por esta lectura equivocada de la globalización, cuando ingreso a la cancillería había la idea -y aún hoy hay la idea rarísima, porque no tiene sustento en la realidad- de que la Comunidad Andina no era de interés para el Perú y que Sudamérica tampoco era de interés del Perú. Y que, por tanto, los intereses del Perú estaban pues en la Cuenca del Pacífico, Estados Unidos, Europa y la China. Y hacia eso se orientaban las declaraciones de los ministros, las estrategias, los viajes, las cosas que se hacían, etc.

X: ¿Por qué dice que es equivocada?

JMRC: Porque no corresponde con la realidad. Tengo un principio para la política internacional, la diplomacia y también para la política, porque más o menos son la misma cosa. En los dos casos se hace política, pero en un caso se hace con un solo centro de ejercicio de poder y de imposición de deberes y obligaciones, que es el Estado; y en el otro con una estructura donde ese centro no existe, porque nadie dicta las leyes y todo se resuelve a niveles de correlación de fuerzas o a niveles de organización como las Naciones Unidas. Entonces, el principio que yo tengo es que la realidad no la puedes inventar.

Si uno analiza las estadísticas del comercio exterior, el comercio de Perú con Sudamérica no es tan alejado del comercio con la China, y bastante cercano al comercio con Europa y los Estados Unidos. Adicionalmente, el Perú tiene un comercio que es basado en materias primas. Esencialmente, en los minerales. En la colonia, la economía peruana era minera, en la república era minera y hoy, minera.

Por otro lado, cuando hablamos nosotros de productos no tradicionales, siguen siendo productos primarios, sin transformación. Pero, también puede estar dentro de los no tradicionales un mineral que antes no exportábamos; por ejemplo, si ahora nosotros empezamos a exportar cadmio que antes no exportábamos, entonces el cadmio va a entrar en los no tradicionales. Si empezamos a exportar litio, que ahora hemos descubierto que tenemos grandes yacimientos de litio, las exportaciones de litio entrarán dentro de no tradicionales porque no es una exportación que hemos venido haciendo, es nueva. Cuando exportamos arándanos, es no tradicional porque es nueva; pero no es una exportación que no sea primaria porque sigue siendo un producto básico sin transformación. La Comunidad Andina es importante primero porque a ese mercado exportamos casi lo mismo que a la Alianza del Pacífico, pero la Comunidad Andina es con los Estados Unidos el principal mercado de nuestros productos manufacturados. Ese es su valor agregado frente a la Alianza del Pacífico, donde exportamos esencialmente materias primas.

JMRC: La Cuenca del Pacífico era una prioridad también en mi gestión, pero no era “la” prioridad. Yo le daba más importancia a los Estados Unidos, a Europa, a la Comunidad Andina, a Brasil. Corea del Sur, China y los Estados Unidos son países a los que les exportamos, además, materias primas cuyos precios no dependen de acuerdos comerciales. Adicionalmente, si de la Cuenca del Pacífico se saca a los Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y China que son países con los cuales el Perú tiene tratados bilaterales, y dejas los otros diecisiete países de la Cuenca, las exportaciones a estos son mínimas. A Bolivia le exportamos más que a todos ellos juntos. Además, la Cuenca del Pacífico no tiene una zona de libre comercio. Es más un mecanismo de cooperación. Y para el Perú es más importante políticamente.

Lo que deseaba era consolidar una inserción económica externa plural para ganar en autonomía, ganar en soberanía y ganar en competitividad, no depender de un solo Estado, o de un solo mercado. Y para eso, nosotros hicimos una reforma en la Comunidad Andina, creamos un proceso de integración profunda en la Comunidad Andina. Se negoció y firmó por iniciativa de la cancillería y no del Mincetur -porque el Mincetur se oponía un poco- los tratados de libre comercio con el MERCOSUR, con Brasil, con Uruguay, con Paraguay, etc. Y, además, iniciamos el proceso con Chile. ¿Qué cosa es lo que ha producido esa estrategia hoy?

Hoy el Perú le exporta a la China -principal mercado de exportación- un 33% de nuestras exportaciones, de ahí viene casi parejo Estados Unidos, Europa y Sudamérica. O sea que le exportamos a Sudamérica casi lo mismo que le exportamos a Estados Unidos, y casi lo mismo que le exportamos a Europa, con la ventaja que a Sudamérica le exportamos por la Comunidad Andina el gran porcentaje de nuestros productos manufacturados. Por ejemplo, Bolivia es muy importante para el Perú, porque, así como el Perú es muy importante para Chile en materia de inversiones, para el Perú lo es Bolivia. Las más grandes inversiones extranjeras del Perú están en Bolivia y eso es algo que propicié no solo como canciller, sino cuando fui embajador en Bolivia. Bueno, entonces, la otra área estratégica fue la diversificación plural de las exportaciones y las relaciones comerciales del Perú para ganar en competitividad, ganar en autonomía y en afirmación de soberanía para la política exterior. Por ejemplo, para que no sea una cosa abstracta esto de ganar, tú puedes leer en los periódicos ahora que el asesor para asuntos de defensa de los Estados Unidos, John Bolton, declara y dice cosas con relación a Venezuela. Bueno, durante mi gestión él era también el asesor de seguridad de Bush. Y entonces, fue a hablar con el presidente Toledo porque las relaciones internacionales y la diplomacia son complejas. Bolton pensó que él hablaba con Toledo y ya no hablaba con el canciller. Entonces, fue a hablar con Toledo y le dijo que el Perú se salga de la Corte Penal Internacional, porque los Estados Unidos no aceptaban la jurisdicción y no deseaban darle a la Corte una competencia sobre sus ciudadanos.

X: Estados Unidos hizo lo mismo con Colombia...

JMRC: Sí. Entonces, el presidente Toledo le dijo que vaya a hablar con el canciller. Importante este hecho para la toma de decisiones. Antes nos reunimos y decidimos decirle no a Bolton y a los Estados Unidos. El interés nacional del Perú era permanecer en la Corte Penal Internacional. El de Estados Unidos no. Bueno, le comunicamos que en ese caso discrepábamos y que el Perú no se retiraría de la Corte.

Lo mismo fue en el caso de La Haya cuando él decidió llevar el caso a la Corte.

X: Yo había recogido de los medios y por información de otras personas que, de hecho, el presidente Toledo había dicho que no a su propuesta de ir a La Haya.

JMRC: No, no, no. El presidente Toledo desde un principio, desde el 2001 estaba no solo de acuerdo con llevar el caso a la Corte, sino que por primera vez le planteó el asunto a un presidente de Chile, eso fue el 2002.

X: Pero, no quisiera adelantarme, ¿podríamos volver al punto anterior?

JMRC: Sí. Entonces, Bolton habla conmigo y muy sencillamente me dice “embajador quiero que aquí el embajador americano le lea cuáles son los montos de la ayuda militar de los Estados Unidos, la ayuda económica, de asistencia alimentaria de los Estados Unidos al Perú”. Y me leyeron los montos, eran como 34 millones de dólares. Y me dijo que si el Perú no se retiraba nos suspendían la ayuda. Y entonces, cuando Bolton me dijo eso, yo le respondí “bueno, hemos terminado la reunión porque el Perú no va a salirse de la Corte Penal Internacional y queda a decisión de los Estados Unidos el retirar o no retirar la ayuda. Si no la retiran, las relaciones seguirán su curso, si las retiran el Perú tendrá una lectura inamistosa de ese acto de retirar la ayuda”. Y se acabó. Y, efectivamente, nos retiraron la ayuda, pero somos miembros de la Corte Penal Internacional. Esa decisión muestra primero, que la política exterior debe responder al interés nacional; y segundo, es una muestra de la articulación que debe haber en las decisiones de política exterior entre el Presidente de la República y el Canciller.

X: Y que podrían traer costos políticos...

JMRC: En este caso, costos políticos no para nosotros. Para nosotros tenían costos financieros porque nos quitaban la ayuda, pero costos políticos ni en lo interno, ni en lo externo. Eran al revés, eran beneficios, réditos políticos porque el Perú mantenía su posición y se mantenía en la Corte y mantenía la coherencia en una política de derechos humanos, etc.

La siguiente línea era hacer de la política exterior del Perú, una opción coherente que integre lo bilateral con lo multilateral. ¿Lo multilateral? La participación del Perú en los organismos internacionales. ¿Lo bilateral? La relación con cada país. Y nosotros siempre hemos tenido las cosas un poco desanudadas. Lo que yo quería hacer, y de alguna manera lo obtuvimos en un grado alto, fue que lo multilateral esté conectado con lo bilateral. Y en función de los intereses nacionales que te he explicado antes. Por ejemplo, si el Perú tiene esa posición que te cuento frente a las exigencias de Bolton, y Francia es un país que defendía la Corte Penal Internacional, como Bélgica, como Holanda, como Suiza; entonces, al día siguiente de la gestión de Bolton, el Secretario de Política Exterior convocó a los embajadores de esos países y puso en su conocimiento con la debida cautela que el Perú no había aceptado las propuestas de Estados Unidos. Esa gestión por la coincidencia de posiciones con esos países fortalecía las relaciones bilaterales con ellos.

Otra línea prioritaria fue conectar la política exterior del Perú con el Perú profundo, con los actores sociales y económicos (normalmente no está conectada, hay una tendencia a gestionar la diplomacia sin diálogo con la sociedad civil). Se buscó el diálogo y la concertación con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, los empresarios, ADEX, la CONFIEP, CONVEAGRO, etc., con los gobiernos regionales, con los gobiernos locales, con los empresarios, con los banqueros, con los mineros; para que los intereses de esos sectores que sean coincidentes con los del gobierno se integren en la política exterior, ellos puedan participar, y el Perú hacia afuera pueda representar esos intereses plurales.

Un ejemplo, la creación de la diplomacia descentralizada. ¿Qué cosa es la diplomacia descentralizada?, es la acción externa que se realiza no solo con los actores estatales externos de los gobiernos centrales, sino también con los actores subnacionales, con la sociedad civil, con las ONGs, con las empresas, con las instituciones. Por primera vez en la historia se crearon oficinas de la cancillería al interior del país, eso era para integrar a los gobiernos regionales y a las municipalidades, a los empresarios y las ONGs al proceso de toma de decisiones y ejecución de la política exterior. Realicé reuniones con los presidentes regionales para analizar los problemas de cada región que tenían componentes externos.

Hoy mismo, si se ve la política de promoción de exportaciones en el Perú, estamos en función de Lima. ¿Quién promueve las exportaciones no de las grandes empresas, sino de las pequeñas y medianas empresas de Cusco, Arequipa, Ucayali? Nadie. Lo mismo con el turismo. Para solucionar eso se vinculó en mi gestión la política exterior a los gobiernos regionales y a los gobiernos municipales. Por primera vez en la historia, una visita oficial de un canciller del Perú a un gobierno subnacional de un país extranjero, en ese caso fue al gobierno de Acre en el Brasil. La delegación estuvo integrada por 140 empresarios de la macrorregión del sur, Cusco, Puno, Arequipa, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios. Y allí, en Brasil, el gobierno subnacional de Acre es un Estado de la federación. El gobernador Jorge Vianna convocó a los empresarios brasileños no solamente del Estado de Acre, sino de otros Estados que son vecinos con las regiones del Perú. Y se hicieron ruedas de negocios, se inició una serie de vínculos. Llegar a Madre de Dios por tierra de acá era casi imposible en esa época. Y con Iñapari tenían una conexión a pie. El puente Iñapari-Assis que hoy une a las poblaciones fronterizas de Brasil y Perú fue resultado de esta visita, porque el Estado de Acre financió al 100% la construcción del puente. El gobierno de Acre con sus ingenieros, sin Odebrecht, donó el puente y logramos una aduana seca.

Por otro lado, tuve también la oportunidad de realizar la primera visita a un gobierno subnacional europeo, y visité al gobernador Roberto Formigoni, Presidente de la Región de Lombardía, la Italia del norte más desarrollada. Como producto de esa visita de diplomacia descentralizada, se estableció una misión técnica y un financiamiento no reembolsable, o sea donación, para capacitar y desarrollar tecnologías para todos los zapateros y las zapaterías que empezaban a desarrollarse en Trujillo. Vinieron técnicos italianos y les enseñaron nuevas técnicas de tratar el cuero, a cortar el cuero, a confeccionar los zapatos en función de altos estándares de producción. Y hoy día tú vas a Trujillo y vas a ver que hay una muy competitiva industria del calzado.

X: Comprendo. Entonces esas fueron sus prioridades...

JMRC: Todavía faltan dos más, que son las últimas. Otra fue conectar la política exterior y el Estado peruano con los peruanos en el exterior. Cuando yo fui viceministro y ministro, la relación del Estado peruano con los peruanos en el exterior era solamente a través de lo que se llaman las actuaciones consulares: renovar tu pasaporte, renovar tu DNI, renovar tal cosa y tal cosa. Esta relación se asumía como si fuese un vínculo entre la autoridad y los gobernados. Lo que no tiene ninguna base legal ni funcional. A ello llamé “el paradigma del cónsul prefecto”, donde los cónsules actuaban como si fuesen autoridades con poderes sobre los peruanos, a los que se denominaba “colonia”. Se cambió ese paradigma por un nuevo paradigma, que es el “cónsul servidor público”. Donde entonces ya no es una supuesta autoridad que gobierna a los miembros de la colonia, sino un servidor público al servicio de la comunidad peruana.

Se creó, además, un fondo de solidaridad para los peruanos que están en indigencia. El fondo sigue funcionando. Y es una ayuda esencial para los más necesitados en el exterior.

Y la última línea de prioridad fue manejar las variables de la defensa nacional en función de la iniciativa de resolver el problema con Chile. Entonces, la creación de la Comunidad Sudamericana, las relaciones con los países vecinos y las políticas de defensa y lo multilateral, también estaba en función de la cuestión marítima con Chile.

X: Entonces, para usted, en su calidad de canciller, ¿se trataba de un asunto de alta prioridad?

JMRC: ¿Lo de Chile? El primero.

X: Ahora quisiera preguntarle sobre su relación con el presidente Toledo. ¿Cómo se tomaban las decisiones en el ministerio?

JMRC: En el ministerio las decisiones se tomaban conforme a la Constitución y conforme a las leyes. La Constitución le da al presidente de la República la dirección de la política exterior, es el único sector donde el presidente de la República es el responsable directo. El canciller coadyuva con el presidente de la República en la elaboración y la ejecución de la política exterior. La Constitución no dice que el presidente de la República es el responsable y quien elabora la política de transportes, no. Eso es responsabilidad directa del ministro de transportes. En el caso del canciller, y esto en todos los países del mundo, el presidente es directamente responsable en la construcción de la política exterior. La toma de decisión se ajustó estrictamente a las disposiciones constitucionales.

X: ¿Cómo se tomaban las decisiones?

JMRC: Las decisiones se tomaban, pues, en base a ese criterio y en función de la legalidad. Un elemento esencial durante mi gestión fue la legalidad en las decisiones de política exterior. Entonces, todas las decisiones estaban dentro del marco de la Constitución, de las leyes y de las normas secundarias. El proceso político de toma de decisiones fue muy importante porque, cuando se lo expliqué al presidente Toledo, adicionalmente estableció la decisión de que yo conversara y analizara con él los grandes temas, una vez que llegáramos a un consenso, a una decisión integrada, me autorizaba a adoptar de manera directa todas las decisiones que a juicio del canciller sean las más adecuadas para ejecutar esa política. Obviamente, dentro de esa amplia facultad delegada que me otorgó, si había algo que por su trascendencia debía ser objeto de una decisión adicional del presidente, yo le llevaba el caso y procedíamos a la evaluación respectiva. Por ejemplo, en el caso de Chile, una vez que llevé a su despacho el análisis del problema, las alternativas de solución, las estrategias y los pasos a dar; adoptada por él la decisión, me dió el espacio para yo decidir todas las cuestiones de ejecución de esa estrategia.

Entonces, eso permitía una ejecución fluida, y eficiente de las acciones en el manejo de una cuestión tan importante y sensible. Cuando en la ejecución había cuestiones que a mi juicio el presidente debía conocer y decidir, pues procedía a la consulta respectiva.

Toledo comprendía muy bien la política exterior. Y para mí fue, realmente, una cosa extraordinaria tener un presidente que no solo entienda con profundidad la política exterior, sino que sea muy ejecutivo en ese sentido. Era además muy respetuoso con las decisiones que yo tomaba en los ámbitos de mis competencias administrativas. Nunca me impuso nombrar un embajador en el exterior, por ejemplo.

X: A pesar de que hay una cuota política...

JMRC: A pesar de que hay una cuota política y a pesar de que es su potestad, no la mía. Porque según la Constitución es el presidente de la República -claro, con el canciller- quien nombra. Sin embargo, todos los nombramientos que se hicieron, los políticos y los no políticos, fueron concertados entre él y yo. Y nunca hubo una imposición, nunca me dijo hay que tomar a esa persona. Por el contrario, hubo casos en los que él me sugirió nombrar a tal persona, y yo le dije que no era conveniente por determinadas razones, y él como norma casi segura me respondía, en ese caso, no se le nombra.

X: Entonces, ¿usted cómo podría caracterizar la relación entre usted y el presidente?

JMRC: Como una relación de ejercicio de la política exterior y de toma de decisiones en el marco de la Constitución en la que el presidente otorga al canciller una gran autonomía, a partir de las decisiones que el presidente adopta con el canciller en las líneas generales de la política exterior. Teóricamente, ese es el mejor modelo al que puede aspirar un canciller para realizar una política exterior y un Estado también. Además, a mi juicio, es la práctica que corresponde al mandato constitucional.

PARTE 2

X: ¿Y políticamente?

JMRC: Políticamente... ¿a qué le llamas políticamente?

X: Me refiero a las discusiones, discrepancias que pudo haber...

JMRC: En política exterior, no. Nunca tuve una discusión que no se resuelva por el acuerdo.

X: Puntos de vista en donde el presidente diga “vamos a hacer esto” por encima de su decisión. Intereses distintos, a eso voy... ¿siempre hubo una comunión de intereses?

JMRC: Él tenía una actitud muy de estadista en el manejo de la política exterior. Yo como diplomático he trabajado prácticamente con todos los presidentes desde Velasco hasta acá. Entonces, hay cuatro presidentes que tenían una actitud muy de estadista en política exterior, Velasco, Belaúnde, Paniagua y Toledo, porque comprendían el carácter nacional de la política exterior. Y entonces, a partir de esa comprensión, ellos definían líneas y les daban una gran autonomía a sus cancilleres -también un poco Morales Bermúdez, creo-. Entonces, muchas veces hemos tenido discrepancias con Toledo sobre equis puntos, pero, siempre se han resuelto a partir, a través del diálogo y la identificación común del interés nacional. Debo reconocer que el presidente Toledo siempre reiteraba que respetaba el criterio técnico y jurídico. Lógico, en muchas decisiones mis planteamientos iniciales se enriquecían o eran modificados por sus visiones. Pero nunca en el sentido de una imposición, sino del resultado de un diálogo y reflexión compartida.

X: Ahora en su sector en sí, en la cancillería como una estructura burocrática, cuando usted entró ¿cómo la encontró?

JMRC: Yo la encontré muy mal porque el fujimorismo destruyó la cancillería, no hay otra palabra, en términos institucionales y en términos de política exterior. El Perú perdió autonomía, perdió presencia internacional, perdió capacidad técnica, el ministerio estaba en una situación muy grave. Siendo yo vicescanciller, y cancilleres Diego García Sayán y Allan Wagner, se reinstitucionalizó el servicio diplomático, se resolvió el problema de los 117 diplomáticos cesados. Entonces, era una cancillería que había que reconstituir, donde había un sistema diplomático que había que reconstituir, y que ya presentaba insuficiencias técnicas serias, y, sobre todo, se había extraviado un poco el referente nacional. Las políticas de descentralización también empiezan en esa época. El profesionalismo de la cancillería estaba muy erosionado, en cuanto a capacidad técnica y en cuanto a lo que los diplomáticos llamamos “el formato del manejo de Estado” en la gestión de la política exterior. Entonces, evidentemente, cuando yo decido llevar el caso de Chile a La Haya, como corresponde solamente lo manejo con el presidente de la República, el primer ministro y dos asesores.

X: ¿Nos podría decir los nombres de sus asesores?

JMRC: El embajador Jorge Chávez Soto, especialista en Derecho del Mar, y el doctor Fernando Pardo Segovia, asesor jurídico, un abogado excelente que lamentablemente ha fallecido. Después abro el tema ya en una etapa muy avanzada al viceministro.

X: ¿Por algún cierto tipo de desconfianza?

JMRC: No. Al Revés. Porque hacíamos un equipo con mucha confianza. En el marco de esa relación de confianza, él me había expresado que no compartía la idea de llevar a La Haya el caso, sin antes haber

adherido a la Convención del Mar, pensaba también que se iba a generar una tensión muy fuerte con Chile.

X: ¿Quién era su viceministro?

JMRC: El embajador Luis Solari era en ese momento. Un funcionario muy capaz e inteligente. De generaciones mayores a la mía. Fue un excelente viceministro en épocas difíciles para la institución. Cuando decido presentar la carta a la canciller Soledad Alvear planteándole una negociación diplomática -porque ese requisito era indispensable para llevar el caso a La Haya, según el Estatuto de la Corte y el Pacto de Bogotá- es que junto con el embajador Solari, llevamos el tema a una reunión institucional para recoger la opinión de los funcionarios con competencia en el caso. Eso sí, una vez adoptada la decisión de llevar el caso a La Haya, el embajador Solari con profesionalismo remarcable la apoyó lealmente, aportó al proceso y ejecutó las tareas que le encomendé con eficiencia y plena identificación con ese objetivo nacional.

X: ¿Eso en qué fecha fue?

JMRC: Eso ha sido más o menos en abril del 2004.

X: Entonces, cuándo decide digamos abrir el tema...

JMRC: Cuando ya le voy a mandar la carta a Soledad Alvear, convoco una reunión en la cancillería y en esa reunión explico las decisiones adoptadas sobre el caso. La mayoría expresó una opinión contraria a llevar el caso a la Corte. ¿Los argumentos? que no se había adherido a la Convención del Mar, que Chile reaccionaría quizás muy duramente, que se afectarían las relaciones. Estuvieron en contra, en contra de que se lleve el caso a la Corte. El viceministro reiteró en esa oportunidad la posición que ya me había señalado anteriormente. Otros funcionarios, como el secretario de política exterior, el embajador Oscar Maúrtua, expresaron su coincidencia plena con la iniciativa. Agradecí las opiniones, especialmente las adversas, siempre he creído que los diplomáticos no deben esconder sus apreciaciones y que el mejor amigo de una buena decisión es un juicio o posición en contra. Les expliqué que sus observaciones no tenían un correlato en la realidad.

X: Disculpe, si lo entiendo bien, la nota que usted envió a Soledad Alvear, antes de enviarla la consultó con todos...

JMRC: No, la nota no la consulté. Consulté la idea, puse en su conocimiento los elementos centrales de la nota, su finalidad y su carácter estratégico para habilitar jurídicamente la demanda ante La Haya, conforme a lo normado por el Pacto de Bogotá.

X: Informó la idea de ir a La Haya...

JMRC: Lógico. Informé la decisión de ir a La Haya y pedí sus opiniones sobre los elementos centrales de la nota. Por cierto, algunas opiniones sirvieron y fueron muy valiosas para perfeccionar la redacción de la nota.

X: Que ya lo había presentado...

JMRC: No, si se hacía la consulta, no podía haberse presentado. Se hizo la consulta antes de la presentación para recoger opiniones. De hecho, he señalado que hubo opiniones muy valiosas.

X: ¿Y quién lo apoyaba?

JMRC: En estos procesos de decisiones no existe la lógica de quién apoya o no. Pues es el ministro quien decide. Se recogen opiniones. Hubo opiniones que no estaban de acuerdo con recurrir a La Haya y presentar la nota. Hubo también opiniones coincidentes con el criterio del ministro y el presidente, entre ellas las del secretario de política exterior. Otras con matices. Mis dos asesores, evidentemente, sostenían la iniciativa en su conjunto.

X: ¿No tiene tanto peso la opinión del Director de la Dirección de América Latina?

JMRC: En la cancillería ese es un puesto intermedio. Está supeditado al Director de América, este al Subsecretario de América, este al Secretario de Política Exterior, este al Viceministro y este al Ministro. Además, están los asesores. Y los funcionarios de Soberanía Marítima, que es otra oficina competente. Y que por cierto adherían a la iniciativa. Todas las opiniones que recibe el Ministro son eso: opiniones. Las valora, las pondera, las consulta. Y las acoge en todo o en parte, o no las toma en cuenta en todo o en parte, pues es él quien conduce la política exterior, y la dirige el Presidente de la República.

X: No tiene peso el Almirante de la Marina.

JMRC: Los almirantes, como los generales, no son parte de la cancillería. Los institutos armados no toman parte en los procesos de decisiones del gobierno. En los asuntos de su competencia lo hace el Ministerio de Defensa. Y el Consejo Nacional de Defensa, en el que están representados los institutos armados. Pero ese es otro circuito del proceso de decisiones. La iniciativa se llevó lógicamente al Consejo de Defensa y se coordinó con el Ministerio de Defensa. Allí la posición fue una y sólida: llevar el caso a La Haya dentro de la estrategia de la cancillería.

X: En ese sentido iba mi siguiente pregunta: ¿Cómo fue su relación con el sector Defensa?

JMRC: Muy buena. Siempre trabajamos con mucha unidad y coincidencia de criterios.

X: ¿Pero no dijo que no lo comunicó con nadie?

JMRC: No pues, hay etapas. Mientras el tema estaba en proceso de decisión entre el Canciller y el Presidente y luego entre ellos y el Primer Ministro, obviamente se debía mantener solo en ese nivel. Adoptada la decisión, siempre en estos temas debe haber una coordinación estrecha con el Ministerio de Defensa, pues también hay temas de defensa nacional involucrados. Trabajamos muy estrechamente con Defensa y particularmente con el Ministerio de Marina por los elementos técnicos que el tema conlleva.

X: ¿Y podría decirnos qué opinión tenían?

JMRC: La misma que la de la Cancillería y el Presidente.

X: ¿Existía también el temor de la pérdida de relaciones económicas, era importante?

JMRC: También decían que se iban a afectar. Pero esas cosas, obviamente, se habían ponderado. Sabíamos que no se iba a afectar las relaciones económicas. Esas aprehensiones no tenían sustento. Ninguna persona con un bagaje de conocimientos más o menos importante podía pensar de que Chile podía afectar el comercio. Por una razón muy sencilla, porque si Chile afectaba el comercio, se afectaban más ellos que nosotros. Porque los que ganaban y ganan más en el comercio bilateral y en las inversiones son ellos. El comercio con el Perú es superavitario para Chile y el Perú es quizás el mercado más importante para las inversiones chilenas.

X: Bueno, yo estoy tratando de entender la toma de decisiones en materia de política exterior, y le pregunté hace un momento si importaba la opinión del vicealmirante de la Marina respecto al tema limítrofe y me dijo que no importaba porque era su decisión.

JMRC: No, no. Del vicealmirante tú me has preguntado en términos abstractos. Los vicealmirantes, como los almirantes o los generales no participan en la toma de decisiones en la cancillería. En las decisiones a nivel gobierno sí participan y son relevantes las opiniones del Ministerio de Defensa y del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, donde en este caso por la naturaleza del tema participó el comandante General de la Marina, cuya opinión era totalmente relevante. Especialmente en los aspectos técnicos propios de las ciencias del mar. Entonces, la toma de decisiones en estas cuestiones de política exterior que pueden tener un referente con la defensa no se consulta con un almirante o un general. Eso se consulta con el Ministro de Defensa y con el Consejo de Seguridad Nacional, que estaba conformado por el Presidente de la República, que lo preside; el Presidente del Consejo de Ministros; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Ministro del Interior; el Ministro de Defensa; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Justicia; el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y el Presidente del Consejo nacional de Inteligencia.

X: A ellos sí les comunicó.

X: Entonces, en una decisión del más alto nivel como era este tema de la delimitación marítima, la toma de decisiones, los actores que participaron fueron: usted, como canciller, el presidente y el ministro de defensa...

JMRC: No solo ellos, todos los sectores y autoridades que he mencionado, adicionalmente de manera constante el Ministerio de Marina y el propio Congreso de la República, al que en una reunión plenaria expliqué la posición jurídica del Perú, la decisión de llevar el caso a la Corte y los diferentes escenarios del juicio. El Congreso respaldó sólidamente esta decisión.

Todo en conformidad con lo que manda la Constitución y las leyes. ¿Quién es el responsable de la política exterior? El presidente con el canciller. ¿Quiénes toman la decisión? Ellos dos. La Constitución no dice que la toma el canciller en consulta con el ministro de defensa. No dice eso. Entonces, es el presidente y el canciller. Ahora, por un manejo de Estado, de responsabilidad, de los elementos que intervienen, de visión orgánica de los intereses del Estado, temas de esa importancia se consultan con esa diversidad de actores y particularmente con el Ministerio de Defensa y el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. Por razones evidentes, en estas decisiones hay componentes militares, de defensa nacional. Entonces, se lleva y se les explica, y ellos dan sus opiniones, aportan, contribuyen, pero las decisiones las toma el presidente y el canciller.

X: Entonces, por un manejo institucional, mejor dicho.

JMRC: No solo por un carácter institucional, sino porque el tema tiene elementos de defensa nacional, y hay que contar con su opinión e integrar las estrategias como parte de este proceso de toma de decisiones. Recuerdo que mi viceministro me dijo que el Perú tenía un gran desequilibrio militar con Chile. Todos sabemos que Chile no iba a hacer la guerra al Perú, para una persona que conoce las cosas eso no tiene ninguna entidad, pero de todas maneras había que manejarlo. Había que crear pesos y contrapesos, sobre todo en función de la opinión pública, de los actores internos peruanos y chilenos. Esos son procesos de toma de decisiones muy complejos. Entonces, si lees los periódicos de la época, verás que se adquirieron las fragatas Lupo para la Marina, por ejemplo. Esas y otras decisiones se interpretan en el contexto de la necesidad que hubo de recomponer a un mínimo aceptable el desequilibrio militar con Chile, en función de lo que íbamos a presentar en La Haya. No porque vaya a haber guerra, sino porque esos son mensajes, son lenguajes que expresan que la decisión de ir a la Corte era firme y sólida. Ese mismo sentido tuvieron los procesos multilaterales en Naciones Unidas,

en la OEA, en el Grupo Andino, de reafirmación del principio de no intervención, de condena de la guerra, de condena del uso unilateral de la fuerza, de reafirmación de las obligaciones del derecho internacional y de la solución pacífica de los conflictos. También iniciativas de limitación colectiva de armamentos y el diálogo que se hizo con Chile para transparentar los gastos militares. Entonces, también en este tema vinculamos lo multilateral con lo bilateral. Por ejemplo, propusimos una carta andina de paz, seguridad y limitación de armamentos en el grupo andino, para poner en el tapete las cuestiones de la solución pacífica de las controversias y la condena al armamentismo. Cada vez que un canciller o presidente visitaba el Perú, firmábamos un párrafo reafirmando el principio de la solución pacífica de controversias. Y el no uso de la fuerza. Todo eso estaba en función de la delimitación marítima. Lo mismo que la promoción de mecanismos de diálogo militar muy innovadores y exitosos con el propio Chile. Y por esa razón yo creo el Consejo de Seguridad y Defensa entre Perú y Chile. El 2+2 por ejemplo. Todo eso está en función de...

X: ... Del acercamiento y cooperación militar.

JMRC: Sobre todo de la contención. La contención no es la cooperación. La contención de sectores extremistas que en la región ven las discrepancias de soberanía como caminos a la guerra. Y no es así. Nuestra estrategia de resolver la delimitación en la Corte, manteniendo durante el proceso las mejores relaciones posibles con Chile, activando los esquemas de cooperación y resolviendo las crisis que se presentasen, dio resultado. Y es una prueba que la solución pacífica de las controversias es la mejor solución de los problemas, incluidos los de soberanía y territoriales.

X: Claro, medidas de confianza mutua.

JMRC: Claro, pero también la contención de los sectores que veían en el proceso un escenario para posiciones extremas. Por esa razón, por ejemplo, iniciamos un proceso de metodologías compartidas de medición de las compras de armamento entre Perú y Chile, donde nuestras fuerzas armadas con las fuerzas armadas de ellos conversaban, se reunían para definir metodologías, para ver cómo se estaban comprando los armamentos y cómo escalaban o progresaban las compras. Tú lo has dicho, medidas de fomento a la confianza.

X: Pero al final la demanda la presentó el nuevo gobierno.

JMRC: Sí. Al dejar la cancillería, renuncié en mayo del 2005, dejé lista la demanda. El proyecto lo hizo el jurista francés Jean Pellet. El gobierno no la presentó a pedido creo de Alan García, quien señaló que esa decisión ya correspondía al nuevo gobierno. No dejaba de ser razonable.

El nuevo gobierno fue de Alan García. Al principio se descartó la presentación de la demanda y se criticó la definición de llevar el caso a La Haya. Todo esto está documentado en la prensa de la época. También se quiso sondear una solución negociada. Pero esto duró poco. El presidente García y el canciller José Antonio García Belaúnde hicieron una saludable rectificación y presentaron la demanda. La sociedad civil se movilizó, también partidos políticos de la oposición pública y gobiernos regionales del sur. Ello obligó al gobierno a presentar la demanda.

X: ¿Esa es su visión? ¿Que fue la sociedad civil que presionó?

JMRC: En gran medida la sociedad civil, los medios, los actores sociales, pero también partidos políticos, líderes políticos, congresistas, medios de prensa, gobiernos regionales y la población. La población estaba mayoritariamente a favor de la demanda.

X: Porque hay otras versiones que dicen que realmente la razón por la que García se demoró es porque el proceso técnico, digamos de formular la demanda, era largo.

JMRC: Eso no es cierto, porque yo dejo la demanda lista. La posición jurídica del Perú estaba plenamente sustentada. Todo eso está documentado. Lo puede también leer en mis libros publicados sobre el tema.

X: Ya. Quisiera hacerle una pregunta en el sentido de la toma de decisión al más alto nivel...

JMRC: Lo de buscar una alternativa a la demanda en La Haya está documentado por el propio agente chileno.

X: ¿Qué agente? ¿Su nombre?

JMRC: Alberto Van Klaveren, él dice que le ofrecieron no llevar el caso a La Haya y buscar otra manera de solucionar el problema.

X: Claro, una negociación directa...

JMRC: Exacto.

X: La toma de decisión de ir a La Haya es una decisión eminentemente política y al más alto nivel, ¿no es cierto?

JMRC: Yo diría jurídica al más alto nivel. No política.

X: ¿Por qué no política?

JMRC: La decisión es jurídica porque el problema era jurídico y se entregaba la decisión a una instancia jurídica, la Corte Internacional de Justicia, y la solución era jurídica. Para todas las evaluaciones de esta decisión jurídica en mi gestión se contrató a cerca de 10 abogados internacionales. Emitieron informes muy valiosos.

X: Claro, pero los trabajó el señor José Antonio García Belaúnde

JMRC: No. Todo el trabajo de cumplir con los requisitos para poder presentar la demanda, la sustentación de la posición jurídica del Perú, la contratación de los juristas, la evaluación de sus informes, la elaboración de la demanda, la dación de la ley de líneas de bases se hizo en mi gestión. En la del embajador García Belaúnde se prosiguió con los análisis jurídicos, se definió el agente peruano y el equipo asesor, se elaboró un nuevo texto de la demanda, muy parecido al que yo dejé. Y se presentó la demanda, que fue esencial. Adicionalmente, se llevó a cabo toda la fase oral del juicio.

X: Es decir usted mandó a los juristas, mandó el asesoramiento jurídico para evaluar la demanda...

JMRC: No, La posición jurídica la construimos en la cancillería con mis asesores. Y lo que hice fue contrastar con la opinión de los abogados internacionales esa posición jurídica ya establecida.

X: Y todos dijeron que era adversa al Perú...

JMRC: No.

X: ¿No, no todos? Eso fue lo que me informaron.

JMRC: ¿Quién te informó?

X: Conversando con otras personas...

JMRC: No, eso no es cierto.

X: Algunos, en todo caso, sí decían que era adversa al Perú.

JMRC: No. No es así. Es que no es blanco o negro. Ninguno recomendó no presentar la demanda. Pero no todos coincidían sobre el resultado. Algunos pensaban que sería totalmente negativo para el Perú en uno de los puntos de la demanda, pero positivo en otros. Todos, por ejemplo, coincidían en que el Perú ganaría la disputa sobre las doscientas millas al sur del paralelo que Chile señalaba era el límite. Bastaba eso para presentar la demanda.

X: Pero ¿desde el punto de vista de delimitación marítima era una decisión más jurídica que política?

JMRC: Claro, porque el problema era jurídico y la solución jurídica. El derecho internacional, bien estudiado y utilizado, permitía proyectar un resultado positivo. Sin tener cierta seguridad que se ganaría, no hubiese sustentado el caso ni adoptado la decisión de ir a la Corte.

X: ¿Y usted por qué estaba tan seguro?

JMRC: Por el análisis jurídico que habíamos hecho. En ningún caso saldríamos con la misma extensión de mar del que teníamos antes de la demanda. En cualquier escenario tenía la convicción jurídica que ganaríamos mar.

X: ¿Podría explayarse un poco en ese análisis?

JMRC: Es muy sencillo, te voy a explicar. Desde 1929 hasta mi gestión, y desde 1978 que se firma la Convención del Mar hasta el 2000, había estereotipos falsos. Un estereotipo falso era que el límite ya había sido establecido en la Declaración de Santiago en el Convenio del 54. Y mucha gente en Chile y el Perú estaban seguros y defendían el supuesto que se había establecido el límite marítimo entre Perú y Chile en la Declaración de Santiago y en el Convenio del 54.

Entonces, había un sector que decía “no hay problema porque el límite ya está establecido”. Y Otro sector -muy minoritario- que decía que no había límite, pero que no se podía hacer nada. ¿Por qué razón no se podía hacer nada?, porque para ir a la Corte necesitaban que los dos Estados hayan reconocido la competencia obligatoria, y Chile no la había reconocido y el Perú tampoco. En tercer lugar, se consideraba, con razón, que una negociación diplomática era imposible, porque para negociar se necesitan dos voluntades. Y si Chile no quiere negociar no hay negociación. Entonces, lo único que le quedaba al Perú era administrar la situación y decir, pues, que no hay límite, pero no se puede hacer nada para solucionarlo, y de esa manera mantener las relaciones buenas con Chile y llevar la cosa en paz.

X: A eso iba, he leído y hay trascendidos que dicen que desde el antecedente del señor Guillermo Faura, luego el memorándum Bákula, desde ese momento hasta usted, el tema no se había tocado, que usted es el que lo reactivó.

JMRC: Así es. Eso es cierto. Ahora, entonces, luego había otro supuesto equivocado. Era que el Perú no podía buscar una solución con Chile por la negociación diplomática, porque la consideraban imposible jurídicamente, a su vez, si es que el Perú no ratificaba la Convención del Mar. Y eso también era cierto. La Convención del Mar se firma en 1978, en 1979 se aprueba la Constituyente, en la Constitución del 79 hay un artículo que dice que el Perú tiene su extensión marítima hasta las 200

millas, no prejuzga si es mar territorial u otro tipo de mar -a mi juicio-; pero da un plazo, no dice que de inmediato, para trazar las líneas de base. Para llevar el caso a la Corte yo necesitaba tener líneas de base, porque si no tengo líneas de base no tengo mar. Lo grave es esto, desde el 78 hasta el 2003 son como veinticinco años que el Perú no aprobó sus líneas de base, inaudito. Y ¿por qué no aprobaba las líneas de base? Porque había un sector de la cancillería y fuera de la cancillería que decía que para aprobar las líneas de base teníamos antes que adherir a la Convención del Mar. Cosa que era un error jurídico.

X: ¿Ah sí? La CONVEMAR nunca pudo pasarse en el Congreso...

JMRC: Claro. Entonces, eso era un error. Tan es así que en mi gestión se da la ley de líneas de base sin adherir a la CONVEMAR. Y ello era conforme al derecho internacional, pues este no exige adherir a la Convención para trazar líneas de base. Mucha gente me decía -el propio embajador Bákula- que no podía llevar el tema a La Haya sin adherir antes a la CONVEMAR. De hecho, otros países fueron a la Corte para solucionar sus límites jurídicos, sin ser miembros de la CONVEMAR, antes que el Perú.

X: ¿Eso fue cuando era vicecanciller o cuando era canciller?

JMRC: Cuando era canciller y cuando era vicecanciller.

X: Desde que era vicecanciller usted estaba promoviendo...

JMRC: ¡Claro!, pero lógico. Yo llegué a vicecanciller con la convicción de que una de mis responsabilidades era trabajar para presentar la demanda.

X: ¿Y de dónde surgió ese interés?

JMRC: ¡Ah! Eso es bien interesante. Yo soy un diplomático profesional, yo soy un diplomático que piensa y cree en el Perú. O sea, no soy un burócrata.

X: ¿Un diplomático-político?

JMRC: No sé si político, solamente diplomático en la línea de Raúl Porras Barrenechea, en la línea de Carlos García Bedoya, que entendemos el servicio público como un servicio a los intereses nacionales, históricos, sociales y a la determinación nacional del Perú. Entonces, si un diplomático tiene esta concepción desde que tiene veinticuatro años, estudia y conoce los problemas, investiga y va desarrollando su propia concepción, su propia interpretación de la dimensión externa del problema peruano, cuando llega a puestos de decisión, ya tiene posiciones y convicciones sólidas. Así como este tema, mi visión de la política exterior incluía otros aspectos importantes.

X: ¿Y por qué le dio prioridad a ese tema por encima de todos los otros temas?

JMRC: Porque era el más importante. Porque es la soberanía nacional, porque es la soberanía material sobre cincuenta y cinco mil kilómetros cuadrados de mar. La primera función de un Estado es consolidar sus fronteras, eso es...

X: Eso es García Bedoya...

JMRC: ¡Carlos García Bedoya! Carlos García Bedoya ha sido mi maestro. Yo he sido uno de los diplomáticos que más cerca estuvo de García Bedoya. Igual el embajador García Belaunde, que compiló además sus escritos que dieron lugar a un libro muy importante.

X: ¿Ah sí?

JMRC: Sí. Trabajé con él directamente en muchos procesos de la política exterior. García Bedoya me llamó a Lima para integrar la delegación del Perú a la Asamblea General de la OEA, el año 1975, en La Paz, Bolivia. Yo trabajaba en Montevideo. Una noche cuando estábamos terminando una reunión, se dio el golpe del Coronel Natusch Busch y derroca al presidente Walter Guevara. Fue un golpe cruento con muchos muertos. Logramos salir esa misma noche en un avión a Lima. Esa misma noche que llegamos, García Bedoya me dice: mañana a las ocho de la mañana en mi oficina. Llego a las ocho de la mañana a su oficina, era tercer secretario, o sea, la categoría más baja del servicio. Entonces, él me dice: ¿qué hacemos?, ¿cómo combatimos el golpe de Natusch Busch? Le respondí: embajador yo pienso que tenemos que hacer un comunicado fuerte condenando el golpe y llamando a la comunidad internacional para que se aisle al gobierno. Él me miraba, y me miraba y me dice: no, tenemos que hacer algo más radical, algo fuerte. Se suponía que yo era más radical que él, y me dice: vamos a expulsar a Bolivia del Grupo Andino. Entonces, en segundos pensé, expulsamos a Bolivia del Grupo Andino ¿y qué pasa si Natusch Busch se consolida?, generamos no solo una crisis en las relaciones con Bolivia, sino que generamos un grave problema al Grupo Andino. En ese momento el Perú planteaba reformas en el Grupo Andino, la creación del Consejo de Ministros, del Parlamento Andino, entre otras. Me pareció poco prudente la expulsión. Le di mi opinión adecuadamente sustentada. Y él me responde: Si lo expulsamos del Grupo Andino y cae, es derrotado, ganamos. Y si no cae, perdemos. Entonces, me dijo, lo que tenemos que hacer es el análisis qué posibilidades hay de que caiga. Entonces, hicimos un análisis y dijimos, así en términos deportivos, 55% que caiga, 45% que no caiga. Y yo muy responsable, le digo: embajador por qué no esperamos unos días. No, me dijo. Porque si esperamos unos días, este 45- 55 va a evolucionar y hay que tomar el riesgo. Porque la expulsión va a abonar las posibilidades de su caída. Más aun puede ser decisivo. Nunca te olvides, me dijo, en política exterior hay decisiones que implican riesgo y hay que manejar un margen de incertidumbre. Y así fue. Se le expulsó. Y a los pocos días cayó. Esa enseñanza de García Bedoya es un principio de la política exterior, siempre existe un margen de incertidumbre, más que en la política interna. Si uno no maneja el margen de incertidumbre, se queda en el inmovilismo. Con los años, manejé el margen de incertidumbre en muchas decisiones, entre ellas, en el tema de La Haya. En política exterior, nunca en situaciones críticas puedes tener 100% de seguridad que conseguirás tu objetivo. Entonces, si por no tener el 100%, no tomas la decisión, no eres un buen diplomático, no eres un buen canciller, no eres un buen político, porque no haces nada. No intervienes en el curso de la historia. Siempre vas a tener un margen de incertidumbre, la sabiduría o la capacidad técnica está en determinar cuál es el momento donde el margen de incertidumbre es mínimo. Y allí actuar. Y eso es lo que hago cuando decido llevar el caso a La Haya. Y lo utilicé también cuando presenté la carta a Soledad Alvear.

X: Y ese estilo de hacer diplomacia, ¿lo consideró un estilo fructífero?, digamos porque al final la respuesta de Chile fue negativa.

JMRC: No fue negativa.

X: Digamos a su comunicado...

JMRC: No, no fue negativa. Fue positiva.

X: O sea, digamos fue positiva porque se creó la discrepancia...

JMRC: Exacto. Eso es precisamente lo que yo quería. Cuando le propongo eso a Chile, jamás pensé que iba aceptar las negociaciones diplomáticas. Lo descartaba totalmente. Propongo eso, solamente porque...

X: Para que ella le diga no...

JMRC: Lógico. Porque antes de eso, ya había cumplido con realizar todos los actos de política exterior y jurídicos para estar en aptitud de presentar la demanda. Faltaba que se agoten las negociaciones diplomáticas y obtener formalmente el reconocimiento de la controversia. Con la respuesta de Soledad Alvear se obtuvo lo primero. Y después, con el comunicado Rodríguez-Walker, que es el único documento firmado por dos representantes de los Estados sobre la delimitación marítima en la historia de las relaciones bilaterales, se obtuvo el reconocimiento formal de la existencia de la controversia. En el comunicado Chile reconoce que es una cuestión bilateral y no compete sino al Perú y Chile, que es una controversia jurídica donde tenemos posiciones divergentes. Exactamente el concepto que la Corte Internacional de Justicia utiliza en el caso Mavrommatis, Palestina, para definir qué es una controversia. Ahora, la nota se presentó de buena fe, si aceptaba las negociaciones, pues íbamos a las negociaciones. Pero esa respuesta para nosotros era casi un imposible.

X: Digamos, siento que hay una diferencia de percepción entre usted como canciller y el canciller José Antonio García Belaúnde

JMRC: Sí, claro. En este caso, al principio tuvimos percepciones opuestas. Yo a favor de la demanda. Y él en contra. Después, cuando asume la demanda, nuestras coincidencias fueron mayores que las discrepancias. Trabajamos juntos en la defensa de los intereses nacionales del Perú cuando se desarrolló el juicio. Él como agente alterno, yo como Abogado de Estado. En la diplomacia la discrepancia es normal. Y buena. Pues de ella siempre surge opciones y posiciones sólidas.

X: ¿En el sentido de que digamos para usted la demanda no debió implicar un trabajo muy largo porque, básicamente, desde su punto de vista ya había hecho todo?

JMRC: No. Él desarrolla un papel muy importante y un trabajo muy laborioso en el juicio propiamente dicho. El acuerdo que hizo con Ecuador, que en mi gestión se avanzó, creo ha sido su mayor aporte al proceso. La demanda estaba lista para presentarse antes de que yo renuncie como canciller.

X: ¿Lista para presentarse?

JMRC: Lista para presentarse.

X: Entonces, la razón por la que se demora el presidente García...

JMRC: Es porque deciden no presentar la demanda.

X: Desde su punto de vista es por eso.

JMRC: No desde mi punto de vista. Eso está documentado. Aun en los medios de prensa. No es mi opinión. Es un hecho.

X: Pero, por ejemplo, entiendo que no había un mapa de la región que se iba a demandar, de la región sur, había que mandar un cartógrafo.

JMRC: Lo del cartógrafo es otra cosa. Y no solo un cartógrafo. Un equipo multidisciplinario en las ciencias del Mar. Pero eso es una línea de acción posterior a la demanda. Para sustentar la Memoria peruana. Y ese trabajo que fue muy intenso, largo y copioso lo hace el embajador García Belaúnde.

X: La memoria.

JMRC: Claro, la memoria. Esa fue otra fase del proceso, enteramente conducida por el embajador García Belaúnde. Luego vino la fase oral, que le correspondió dirigir al presidente Ollanta Humala y sus cancilleres.

X: Comprendo. Entonces, básicamente se podría haber demandado en el momento en que usted todavía era canciller.

JMRC: Sí. El canciller Maúrtua debió presentar la demanda. Yo estaba convencido que iba a ser así.

X: Y no lo hizo.

JMRC: No lo hizo.

X: ¿Y usted sabe por qué?

JMRC: Habría que preguntarle al canciller Maúrtua. Me da la impresión que no fue la mejor idea volver a llevar el tema al Consejo de Ministros, en un momento en que ya estábamos a un mes antes de las elecciones; y donde Alan García ya había expresado que no se presente la demanda, pues como candidato él pide al gobierno que no se presente la demanda. Entonces, yo creo que el Consejo de Ministros juzga que un gobierno que está saliendo ya, es mejor que le deje esa responsabilidad de presentar la demanda al siguiente gobierno.

X: Usted dice que tiene percepciones distintas a las del canciller García Belaúnde, ¿en qué sentido?

JMRC: El canciller García Belaúnde tiene una percepción más política del proceso, yo tengo una percepción más jurídica. Pero lo gravitante a mi juicio, en este caso, ha sido lo jurídico. No hemos ganado nosotros 55,000 km² por argumentos políticos, por razonamientos políticos, hemos ganado por fundamentaciones jurídicas.

X: Pero, desde su punto de vista, la decisión de ir a La Haya es más jurídica que política.

JMRC: Claro, porque el tema era jurídico. Es como un juicio en la Corte Suprema. Es político o jurídico. Es jurídico. Es exactamente lo mismo. Se trata de un juicio en una corte supranacional. Frente al presidente Toledo no presenté argumentos políticos, sino jurídicos. También en el Congreso presenté toda la posición del Perú jurídica y escenarios también jurídicos, desde los peores hasta los mejores. Y eso termina con una aprobación con aplausos de todos los congresistas.

Jurídicamente nuestra defensa estaba en la Declaración de Santiago, que no establecía ni límite ni criterio de delimitación marítima con Chile. Sin embargo, en la cancillería peruana, en muchas de las personas vinculadas al tema y en algunos sectores nacionales, y muy particularmente en el embajador Bákula, había la idea que la Declaración de Santiago era mala para el Perú. Porque -decían- la Declaración de Santiago podía ser concebida como el instrumento por el cual se concedía a Chile el límite por el paralelo. Entonces, la posición de quienes sostenían este argumento era que había que quitarle a la Declaración de Santiago todo valor jurídico. Para Chile también la Declaración de Santiago establecía el límite con el Perú. Curiosamente había una cierta coincidencia. Por eso este sector de opinión del Perú pensaba que el enemigo de la posición peruana era la Declaración de Santiago. Y Chile pensaba que era su principal argumento. Los dos estaban equivocados.

X: Usted discrepaba de bastantes juristas.

JMRC: Con bastantes no. Con los que sostenían esa posición. Yo afirmaba que la Declaración de Santiago era un tratado, lo que me parece jurídicamente está sin discusión, pero que además era el

principal y único argumento que tenía el Perú, pues no establecía ni límite ni criterio delimitador de la frontera marítima con Chile. Claro, por supuesto. Ellos pensaban que la Declaración de Santiago era mala. Entonces había que quitarle todo valor jurídico a la Declaración de Santiago. Por eso sostenían que no es un tratado. Bákula decía “no es un tratado”, sino una declaración. Un instrumento diplomático. Todos los juristas internacionales sobre estos puntos coincidían con mi posición que era la posición de la cancillería, de mis asesores y del Viceministro Solari. En el derecho internacional la naturaleza jurídica de un tratado, no se deriva del nombre. O sea, a un tratado yo le puedo llamar declaración, acuerdo, entendimiento, principios, le puedo poner el nombre que quiera; eso no tiene que ver nada con que es tratado. ¿Qué cosa es un tratado? Es una expresión de la voluntad de dos o más países que se obligan en un texto, se obligan a determinadas conductas. Además, hay otros elementos que establecen ya de forma indubitable cuándo estamos frente a un tratado. Por ejemplo, si la Constitución de un país dice que los tratados son ratificados por el Congreso, y ese país lleva este instrumento al Congreso, el Estado lo ratifica y deposita el instrumento de ratificación en un organismo internacional, son actos que ratifican que se trata de un tratado. Ese fue el caso de la Declaración de Santiago en el Perú. Sin embargo, como se pensaba que la Declaración de Santiago establecía el límite a favor de Chile, la estrategia era negar el carácter de tratado de la Declaración, cosa que no iba a ser aceptada jamás por ningún organismo jurisdiccional, como la Corte Internacional de Justicia, porque además hay infinita jurisprudencia de la Corte sobre qué es un tratado. Nuestra convicción era que la Declaración de Santiago era el único y el más fuerte argumento del Perú.

X: ¿Basándose en...?

JMRC: En la letra, hay que leer el tratado. Los tratados se interpretan según el lenguaje usual y corriente. Solamente cuando son oscuros se recurre a los métodos supletorios de interpretación, como pueden ser las actas, la conducta de las partes, etc. Consecuentemente, si el tratado te dice, esto es un cenicero, no hay duda de que es un cenicero. Si te dice, este es un cenicero, que puede ser utilizado para servir comida, entonces ya hay una ambigüedad porque es un cenicero o puede ser un plato de comida. Pero si te dice que es un cenicero, entonces no hay ninguna duda. Y si uno analiza la Declaración de Santiago, es evidente que no establece un límite marítimo entre el Perú y Chile. Y la posición jurídica que construimos en la cancillería en mi gestión se basa en la Declaración de Santiago. Al revés totalmente, absolutamente al revés, de lo que planteaba el embajador Bákula. La Declaración de Santiago tiene un párrafo que dice: “En los países en cuyas costas hay islas el límite debe ser el paralelo”, y eso revisando las actas y la geografía no se aplica al Perú porque no tiene islas al frente sino para el Ecuador, única y exclusivamente. En la interpretación de este párrafo surgieron las confusiones y las desorientaciones. Entonces, es indubitable que la Declaración de Santiago excluye el paralelo en el límite con el Perú, por eso el único fundamento jurídico que tenía el Perú para llevar el caso a la Corte era la Declaración de Santiago. La Corte falló a favor nuestro a partir de la milla 80 justamente en función de este argumento, de que la Declaración de Santiago no estableció un límite con el Perú.

X: Ahora, llegamos a la decisión de ir a La Haya, usted me dice que Toledo sí le aceptó la demanda.

JMRC: No es que me aceptó. Es que concurrimos en la decisión de presentarla, luego de los análisis y estudios realizados. Fue además el primer presidente de la República en la historia del Perú que plantea formalmente el tema a un presidente de Chile. Él personalmente, en el año 2001. El presidente Toledo, a mi juicio, en el caso Lava Jato es responsable de los delitos que se le imputan. Y esos actos los considero una traición al pueblo que lo eligió y a los ministros que participamos en su gobierno. Pero eso no puede esconder los méritos y las buenas políticas que realizó como gobernante. Y en política exterior creo tuvo un papel muy relevante. Y muy particularmente en el caso de La Haya. Reconocerlo es un acto de honestidad y de respeto a la historia.

X: En los medios, dicen lo contrario.

JMRC: No dijeron lo contrario. Nunca dijeron lo contrario. Todo eso está documentado. Nunca un medio señaló que el presidente Toledo no respaldaba la demanda. Lo que sí hubo fueron no pocos medios que se opusieron a la demanda. Eso es distinto. Claro, me atacaban a mí, diciendo que era inoportuno llevar el caso a La Haya. Pero después, cuando abrimos la información y los medios tomaron conocimiento de los argumentos jurídicos del Perú, toda la prensa nacional respaldó de manera unánime y contundente la posición del Perú y el recurrir a La Haya, como lo hizo la población del país. Llegó a convertirse en una sólida voluntad nacional, sin fisuras.

X: O sea que realmente le dijo que no a su iniciativa.

JMRC: No, no, no. Usted me lee una noticia. Eso no dice Toledo, eso debe decir la opinión del periodista. ¿Quién declara eso? Ese título no lo dice Toledo, lea la noticia. ¿Qué dice la noticia?

X: Dice: “El Estado tiene suficiente en el frente externo, con la aprobación en el TLC y la atención pública está concentrada en eso, sin que haya un consenso pleno sobre esta materia”.

JMRC: ¿Quién declara eso?

X: Eso lo declara el señor Déustua.

JMRC: ¡Ah! Déustua, pues, Déustua no es Toledo. Es la opinión de un internacionalista, al inicio del proceso, cuando no podíamos abrir aún la información. Una vez conocida la posición peruana, Déustua la respaldó totalmente e integró la comisión consultiva en esta materia.

X: Pero, digamos que la idea que trasciende es que la iniciativa que usted tenía la presentó en un Consejo de Ministros y se lo negaron.

JMRC: Esa información es equivocada. Eso nunca sucedió. Jamás el Consejo de Ministros negó la demanda durante mi gestión. Al contrario, la aprobó. Quizás confundes con el embajador Maúrtua que fue el canciller que me sucedió. El sí volvió a llevar el caso al Consejo, quizás por lo argumentado por Alan García en el sentido que ya ad- portas de las elecciones, era mejor que la demanda la presente el nuevo gobierno. Pero este tema el Consejo no lo decide. Lo decide el presidente y el canciller. Y decidieron no presentar la demanda para que lo haga el nuevo gobierno. Todo esto está documentado en la propia prensa de esos días.

X: Digamos presentar la demanda.

JMRC: No, en mi gestión, por el contrario, se aprobó presentar la demanda. En el caso del canciller que me sucedió tampoco el Consejo de Ministros recomendó al presidente y al canciller no presentar la demanda, sino posponer la presentación para que lo haga el nuevo gobierno. Ya le he indicado que el Consejo no decide estos temas. No tiene competencia.

X: ¿Entonces por qué no la presentaron al final?

JMRC: Ya lo expliqué, porque no se presentó en la gestión del canciller que me sucedió.

X: ¿Usted no presentó la demanda por qué razón?

JMRC: Yo no presento la demanda porque renuncio a la Cancillería. Al embajador Maúrtua yo le dejo la demanda lista para que la presente. La decisión de llevar el caso a La Haya fue una decisión del presidente de la República, mía, del presidente del Consejo de Ministros, y del gobierno en su conjunto.

Sólida, aprobada por el Consejo de Seguridad y Defensa también. ¿Por qué yo no presento la demanda? Porque renuncié en mayo del 2005. Yo había renunciado ya en febrero, abril, pero el presidente no quería aceptarme la renuncia; y se fue postergando hasta que ya en mayo la presenté formalmente y se hizo efectiva el 11 de agosto.

X: ¿Por razones personales?

JMRC: Por cuestiones personales y una que te voy a comentar. Si tú lees la resolución en la que se acepta mi renuncia, vas a ver que no es la que se aprueba usualmente, porque mi resolución de aceptación de la renuncia en los considerandos dice algo así: “Visto que el canciller Manuel Rodríguez Cuadros desde hace meses expresó al presidente de la República, su decisión de renunciar al cargo...”. O sea, hay un registro en la resolución que yo había decidido dejar la cancillería varios meses atrás, y después se decide que se me acepta y se me da las gracias, etc. Yo he sido -no es que sea un mérito, sino como un registro de esas cosas- el único canciller y ministro condecorado al irse, en Palacio de Gobierno.

Bueno, en ese año, tenía ya algunas discrepancias serias con el gobierno, sobre todo con el tema de la corrupción, porque había muchas denuncias de corrupción vinculadas a la familia del presidente. Entonces, en el mes de febrero, marzo creo, hubo un gran lío en el Perú, porque existía una serie de denuncias de corrupción. Y saliendo de la cancillería, los periodistas me preguntan: “embajador, ¿cómo se siente usted con todas estas denuncias de corrupción, supuestamente en la familia del presidente? Y yo respondí literalmente: “Yo me siento muy incómodo, como creo que se siente incómodo todo el pueblo del Perú”. Fernando Olivera inclusive pidió mi renuncia, sin saber que ya había expresado al presidente mi intención de retirarme del gobierno. Eso fue muy comentado en los periódicos y el presidente me llamó y me dijo: “¿Cómo son estas declaraciones?” Respondí: “Lógico, presidente. Yo estoy seguro de que tú también te sientes incómodo con las denuncias”. Y bueno, después declaré que había que investigar las denuncias y que si fuesen ciertas se debía sancionar a los responsables.

En función de esa situación política y de una cuestión personal, porque tuve una enfermedad delicada, estuve un mes en la clínica, presioné para que se aceptará mi renuncia. Antes, responsablemente, dejé la demanda lista y toda la posición jurídica sustentada.

X: Una pregunta concreta. Entonces, usted me dice que el presidente Toledo siempre estuvo a favor de demandar a Chile.

JMRC: Sí, claro. Eso también está documentado, incluso en la prensa de la época.

X: Y podría comentarnos si tenía preocupaciones, incertidumbres, veía algún riesgo político.

JMRC: No, él estaba firme que había que hacer la demanda.

X: En un momento mencionó que hubo un error de Toledo...

Sí, no presentar la demanda en su gobierno.

X: ¿Y luego el sector que estaba en contra de la demanda, digamos, comenzó a disminuir?

JMRC: Desapareció. Pues poco a poco tomaron conciencia de la solidez de los argumentos del Perú y del trabajo esforzado y profesional que se hizo durante tres gobiernos. Como he dicho, al final la demanda fue el acto de política exterior con más consenso nacional en las últimas décadas. Varios de los detractores iniciales han escrito después libros y artículos a favor de la demanda y del proceso en

La Haya. Lo que es muy positivo. Así es la política. Da la oportunidad de la buena y saludable rectificación. Y eso es un mérito.

En la diplomacia, que tiene mucho de política, hay cosas que son totalmente distintas. En la política, la gente tiene que figurar; en la diplomacia, en principio está prohibido figurar. Tienes que ponerte un velo de oscuridad, que no se te vea, la cara de discreción. La mejor negociación diplomática es cuando tú quieres A, yo quiero B, negociamos y decidimos B. Y tú estás convencida que has ganado, y yo te digo: sabes qué, mejor anuncia tú que es B, y tú sales a la televisión y dices hemos logrado un acuerdo extraordinario que cumple los intereses de mi país porque es B. Entonces, es la mejor negociación, porque ese ceder es parte del clic para la negociación, para que cuaje la negociación, por eso los negociadores tienen que ser discretos, tienen que ser muy discretos. Y el negociador, normalmente, ni siendo canciller es el protagonista, porque en estas grandes negociaciones el protagonista normalmente pasa a ser el presidente. Entonces, tú le cedés todo. El diplomático es una persona que cede sus triunfos, sus acciones, a otros actores en aras de los intereses nacionales.

X: Perfecto, muchas gracias por la entrevista. Ha sido muy interesante conversar con usted.



Transcripción

Entrevista: Profesor Alan Fairlie (AL)

Fecha: 10 /07/18

Duración: 11:35 minutos

AL: Bueno, en la discusión de relaciones internacionales he seguido mucho los acuerdos de integración y los acuerdos norte-sur con países desarrollados y también con los vecinos y, uno de los trabajos fue el de la relación económica bilateral con Chile. Entonces, ese análisis ha sido parte de una reflexión permanente, de un seguimiento de cómo los aspectos de la negociación tenían que verse de una manera integral incluido el tema de La Haya. Entonces, yo he sido crítico a esa posición de cuerdas separadas, que se planteó oficialmente, es decir, que lo económico marche por un carril y seguimos profundizando la relación, que en el trabajo que nosotros hicimos arrojaba que era asimétrico, a favor de Chile, y de otro lado, el diferendo. Nosotros pensamos que la negociación debió hacerse de manera integral.

X: Para este proceso del diferendo marítimo se creó dentro del Congreso un grupo de Seguimiento del diferendo marítimo que tuvo miembros de diferentes bancadas, fue un grupo multipartidario. Entiendo que a usted lo invitaron un par de veces para hablar del tema económico... ¿cuál era interés u objetivo detrás de la invitación? Es decir, ¿cuál era el interés o la preocupación del Grupo de Seguimiento sobre el matiz económico?

AL: Bueno yo creo que invitaron a expertos de distintas áreas y desde diferentes posiciones. Me parece que era construir un poco una visión del proceso desde diferentes perspectivas. Y yo había terminado un libro sobre la relación económica bilateral y básicamente eso es lo que fue presentado.

X: Desde su punto de vista, cree que hubo ciertas posturas de discrepancias dentro de esta imagen que se mostró al exterior sobre un consenso nacional. ¿Siempre fue una relación bastante lineal la del Congreso con el Ejecutivo?

AL: No, yo creo que ha habido diferencias importantes. Pero que al momento de plantear el tema ante La Haya se forma un consenso ex post, porque la diferencia era incluso en si llevar o no el diferendo ante La Haya. Entonces, no se debe olvidar que lo que precipita la presentación de esa demanda fue la movilización que se hizo en Tacna la frontera. Entonces, si bien la Cancillería a través del embajador Manuel Rodríguez Cuadros, habían preparado todo un argumento jurídico de una manera sistemática, me parece que la movilización fue clave para que se presente la demanda.

X: Como una manera de “encapsular” digamos estas discrepancias y que un exterior dirimente como la Corte Internacional defina cual la situación entre ambos países ¿en ese sentido?

AL: Si yo creo que el tema era llevar por la vía diplomática internacional la solución de un diferendo que podría haber tenido otro tipo de aproximaciones o crear otras tensiones.

X: Usted mencionó otras divergencias, otros puntos críticos, en torno al diferendo marítimo ¿podría mencionar cuáles?

AL: Yo creo que, básicamente era que quienes suscribían la **tesis liberal** de que la interdependencia económica reduce los conflictos. Entonces, para esos colegas presentar una demanda iba a detener esa interdependencia, y que más bien era un problema, un obstáculo porque en realidad la profundización del vínculo económico iba a llevar una solución en mejores condiciones. Me parece que esa era una diferencia central, porque había quienes postulábamos que, como señalan también otros autores, la interdependencia reduce los conflictos cuando las relaciones son simétricas, pero si hay asimetrías que se profundizan, más bien es fuente y origen de conflicto más aun cuando el intercambio es norte-sur, cuándo ha habido conflictos previos, o cuando hay problemas pendientes como era el caso de La Haya.

X: Claro, pero esa tesis liberal no se entiende mucho si uno se pone en el contexto de la relación económica Perú-Chile, y sabe que es una relación asimétrica, ¿no es cierto?

AL: Sin embargo, se profundizó el enfoque de cuerdas separadas y esa fue la posición oficial de más de un gobierno.

X: En mi trabajo de investigación estoy tratando de problematizar una tesis que habla de que, para el consenso político, en realidad, no hubo negociación, sino que fue algo bastante automático digamos,

en la relación ejecutivo-legislativo. ¿Usted piensa también así? Que fue más fácil digamos apelando a estas ideas que algunos han mencionado como cívicas como la unidad nacional, la soberanía...

AL: Yo creo que los temas de soberanía no fueron parte del discurso oficial. Eso ha sido una construcción ex post. Los temas de soberanía en la línea económica que se siguió no ha importado porque incluso sectores estratégicos fueron abiertos a la inversión privada extranjera incluyendo la chilena, en puertos, en los espacios aéreos, en cabotaje, en energía. Entonces, el tema de la defensa de la soberanía es una ficción, el tema de la soberanía se levanta cuando en ese momento, Ollanta Humala encabeza un movimiento que posteriormente llega al poder y antes su hermano Antauro Humala con la movilización de las reservas en todo el país. Entonces, yo creo que es más desde una presión política de movimientos ciudadanos, varios, múltiples, intelectuales, de sociedades patrióticas, de movimientos sociales sobre todo de regiones, que es capitalizada por el señor Humala que lleva a una definición en la cual cuándo se presenta la demanda ante La Haya se crea una unidad. Pero esa unidad, o esa visión de conjunto no existía, me parece a mí previamente.

X: Qué interesante, ¿se está refiriendo al movimiento nacionalista?

AL: Claro, en la posición oficial de la negociación de los gobiernos que han manejado este tema, no estaba el discurso de defensa de la soberanía, de un discurso nacionalista era más bien una propuesta de desnacionalización de la economía peruana, ósea de una apertura sin restricciones. Con el tema de trato nacional en la Constitución de la República. Son los chilenos los que han armado, una visión como si hubiera una coherencia desde la política inicial de Alan García cuando el Canciller Wagner estuvo allá y con distintos hitos. Claro, uno puede ver y parecería que hubo una posición coherente desde siempre. Yo creo que Cancillería si la tuvo, Cancillería como cuerpo profesional de la nación, digamos, yo creo que sí elaboró y ha tenido siempre propuestas e iniciativas, pero no siempre el poder político de turno ha seguido esa posición.

X: **Llama mucho la atención que haya habido tanto apoyo sin tanto conflicto en torno al tema del diferendo marítimo cuando se sabe que la relación ejecutivo-legislativo en el Perú es bastante tensa. En el momento que se dio el diferendo marítimo también estaba en el Congreso, por ejemplo, la comisión investigadora a Alan García, estaba también el tema de Nadine Heredia por cierta usurpación de poder ¿Usted, ¿cómo explica que tanto conflicto de fondo, no haya afectado este tema, o es que, si y no se vio hacia el exterior, hacia afuera?**

AL: Bueno acá yo creo que hay que rechazar otra hipótesis, en el sentido de que se hizo externamente de que este tema se usó con fines políticos subalternos para dar la imagen de unidad, yo creo que eso tampoco es correcto. Me parece a mí que, por la presión de la sociedad y de sectores se toma la propuesta que había hecho Cancillería, y en ese contexto no había otra opción posible que pasar a otro plano las otras diferencias. Ósea si me parece que hubo, legítimamente, un cierto consenso, de unidad nacional en torno al tema, pero ex post, y yo sí creo que eso llevó a un segundo plano el tema de las discrepancias internas porque habiendo fuerzas que defendían las tesis nacionalistas sobre defensa de la soberanía era muy difícil estar en una posición contraria o volver a enfatizar el tema de profundizar el vínculo económico.

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADOS

La finalidad de este protocolo es brindar a las personas entrevistadas una información clara respecto a la naturaleza y objetivo de esta investigación, así como, del rol que cumple en la misma. La presente investigación es de índole académica, conducida por Luciana Andrea Chamochumbi Muñante, estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente Javier Alcalde Cardoza.

La investigación, denominada “Actores y toma de decisión en política exterior: el caso de la decisión del Perú de acudir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver la diferencia marítima con Chile”, tiene como propósito investigar cómo se toma una decisión al más alto nivel en materia de política exterior identificando a los actores más importantes. Asimismo, analizar por qué se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima al inicio del gobierno entrante en el año 2006 y qué generó el cambio de política que desembocó en acudir a la CIJ en el año 2007.

Para desarrollar esta investigación se utilizará el método cualitativo para lo cual se llevarán a cabo entrevistas semi-estructuradas a actores clave, divididos en dos grupos: actores oficiales y actores no oficiales. La entrevista se efectuará procediendo dentro del marco de los principios establecidos en el Reglamento del Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales que promueve la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, esta investigación se compromete a cumplir con los principios éticos de la administración pública, en tal sentido, se resguardará la información que pueda brindar un entrevistado fuera o dentro de la función pública.

Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, dentro del tiempo que usted disponga. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas sólo por la investigadora y no será publicada o difundida a otras personas, así, se garantizará la confidencialidad tratándose de temas que involucra información del proceso seguido por el Estado peruano sobre la delimitación marítima ante la CIJ. Al finalizar la investigación, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede expresar cualquier consulta o incomodidad frente a las preguntas que realice, absteniéndose de responder y/o finalizar la entrevista cuando así lo considere. Asimismo, en caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico luchamochumbi2014@gmail.com o al número 997124244. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Le agradezco su participación en esta investigación.

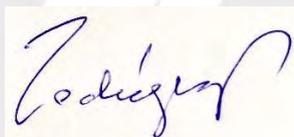
Yo, José Manuel Rodríguez Cuadros, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este. He recibido información en forma verbal sobre el proyecto de investigación y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas a la investigadora. Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que la información vertida en la entrevista, pueda ser usada para los fines descritos en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

X	Declarada , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	Confidencial , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

José Manuel Rodríguez Cuadros



05/08/2019

Nombre completo del participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: jmrodriguezcuadros@gmail.com

Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADOS

La finalidad de este protocolo es brindar a las personas entrevistadas una información clara respecto a la naturaleza y objetivo de esta investigación, así como, del rol que cumple en la misma. La presente investigación es de índole académica, conducida por Luciana Andrea Chamochumbi Muñante, estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente Javier Alcalde Cardoza.

La investigación, denominada “Actores y toma de decisión en política exterior: el caso de la decisión del Perú de acudir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para resolver la diferencia marítima con Chile”, tiene como propósito investigar cómo se toma una decisión al más alto nivel en materia de política exterior identificando a los actores más importantes. Asimismo, busca analizar por qué se decidió dilatar la presentación de la demanda marítima al inicio del gobierno del presidente Alan García en el año 2006 y qué generó el cambio de política que desembocó en la decisión de acudir a la CIJ en el año 2007.

Para desarrollar esta investigación se utilizará el método cualitativo para cual se llevarán a cabo entrevistas semi-estructuradas a actores clave, divididos en dos grupos: actores oficiales y actores no oficiales. La entrevista se efectuará procediendo dentro del marco de los principios establecidos en el Reglamento del Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales que promueve la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, esta investigación se compromete a cumplir con los principios éticos de la administración pública, en tal sentido, se resguardará la información que pueda brindar un entrevistado fuera o dentro de la función pública.

Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, dentro del tiempo que usted disponga. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas sólo por la investigadora y no será publicada o difundida a otras personas, así, se garantizará la confidencialidad tratándose de temas que involucra información del proceso seguido por el Estado peruano sobre la delimitación marítima ante la CIJ. Al finalizar la investigación, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede expresar cualquier consulta o incomodidad frente a las preguntas que realice, absteniéndose de responder y/o finalizar la entrevista cuando así lo considere. Asimismo, en caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico luchamochumbi2014@gmail.com o al número 997124244. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Le agradezco su participación en esta investigación.

Yo, OSCAR MAÚRTUA DE ROMAÑA, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este. He recibido información en forma verbal sobre el proyecto de investigación y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas a la investigadora. Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que la información vertida en la entrevista, pueda ser usada para los fines descritos en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

x	Declarada , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	Confidencial , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

OSCAR MAÚRTUA DE ROMAÑA



31.10.2023

Nombre completo del participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: osjomar@hotmail.com

Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha