

# RELACIONES COOPERATIVAS-CONFLICTIVAS: relaciones marítimas entre Chile, Ecuador y Perú



Gabriela Rodríguez\*

El reciente pronunciamiento de la sentencia acerca del diferendo marítimo entre Perú y Chile constituye una ocasión propicia para reflexionar sobre los procesos pasados de cooperación y conflicto en las relaciones entre los países de la región. Transcurrieron aproximadamente diez años desde el inicio de la preparación de la estrategia para someter la controversia a la competencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya hasta la lectura del fallo que definió los límites marítimos entre ambos Estados. En el ínterin, Perú buscó estrechar relaciones con Ecuador con el fin de finiquitar una deuda pendiente y fijar definitivamente sus límites marítimos, acuerdo que se dio mediante el intercambio de Notas de contenido idéntico el 2 de mayo de 2011.<sup>1</sup> Durante todo este tiempo, se insistió en

que el conflicto derivado de la controversia no debía empañar otros ámbitos de las estrechas relaciones que se habían logrado forjar. En efecto, se trataba de conciliar el conflicto con la cooperación.

El complejo entramado de las relaciones entre estos tres países no ha sido exclusivo de los últimos años. En realidad, estas fueron particularmente difíciles durante todo el siglo XX. Esto no significa que estuvieron signadas por el conflicto permanente y menos aún que el enfrentamiento fuera la consigna que debía definir su “destino”. Pero es necesario admitir que en el imaginario colectivo se imprimió la idea de que eran países con intereses disímiles o totalmente opuestos, y que este marco de interpretación constituyó, en varios casos, la base de su actuación.

No obstante, los escenarios de cooperación existieron, y desde 1952, y por casi treinta años, una visión común los unió en una campaña prolongada

\* Estudiante de último año de la especialidad de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 El Acuerdo fue aprobado por Resolución Legislativa N.º 29686 que emitió el Congreso el 19 de mayo de 2011. Revisar: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Le-yes/29686.pdf>

e intensa en contra de un enemigo compartido. Las reivindicaciones de 200 millas marítimas por parte de Chile, Ecuador y Perú constituyeron un episodio importante en la historia de las relaciones contemporáneas entre estos tres países —cuyas repercusiones, como hemos visto, han llegado hasta la actualidad—, y reflejaron, al mismo tiempo, los alcances y las limitaciones de la cooperación dentro de un marco de interpretación en el que sus respectivos conflictos configuraron un referente fundamental de identidad para sus sociedades y de actuación para sus gobiernos.

#### ALCANCES DE LA COOPERACIÓN: CHILE, ECUADOR Y PERÚ EN LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PACÍFICO SUR

Chile, Ecuador y Perú se reunieron en Santiago de Chile en agosto de 1952, en la Primera Conferencia sobre Conservación y Explotación de Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, y el día 18 suscribieron la Declaración de Santiago o Declaración sobre la Zona Marítima, en la que ratifican “[...] como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas”.<sup>2</sup> Ese mismo día, otros dos instrumentos fueron firmados: el Convenio sobre Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur y el Reglamento para las Faenas de Caza Marítima en las Aguas del Pacífico Sur.<sup>3</sup>

Así, quedaba conformada la Comisión Permanente del Pacífico Sur como una instancia regional para coordinar las políticas marítimas de los Estados miembros de la Declaración. Se erigió, entonces, como una plataforma “[...] encargada, entre

otras funciones, de efectuar los estudios y tomar las resoluciones necesarias para la conservación y mejor aprovechamiento de los recursos marinos, teniendo en cuenta los intereses marítimos de los tres países”.<sup>4</sup>

*Los escenarios de cooperación existieron, y desde 1952, y por casi treinta años, una visión común los unió en una campaña prolongada e intensa en contra de un enemigo compartido.*

Dos años después, en diciembre de 1954, se llevó cabo la Segunda Conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur. Con el fin de reforzar la acción conjunta ante la constante vulneración del espacio de 200 millas marítimas por parte de las grandes flotas de compañías pesqueras extranjeras, los Estados que habían extendido sus derechos de soberanía suscribieron seis nuevos convenios.<sup>5</sup>

Efectivamente, a partir de la década anterior habían comenzado a producirse constates incursiones de flotas atuneras norteamericanas y de otros países, principalmente, en las zonas marítimas de Perú y Ecuador, que operaban sin permiso, lo que dio lugar a su captura e imposición de sanciones

4 Arias Shreiber, Alfonso 2001: 52-94.

5 Convenio Complementario a la Declaración de Soberanía sobre la Zona Marítima de 200 Millas, Convenio sobre Sistema de Sanciones, Convenio sobre Medidas de Vigilancia y Control de las Zonas Marítimas de los Países Signatarios, Convenio sobre Otorgamiento de Permisos para la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur, Convenio sobre la Reunión Ordinaria Anual de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima. Todos fueron firmados el 4 de diciembre de 1954. Comisión Permanente del Pacífico Sur 2007.

2 Comisión Permanente del Pacífico Sur 2007: 5.

3 Ibid., pp. 59-68.

a pesar de las airadas protestas y de las represalias impuestas por Estados Unidos. Conforme las provocaciones fueron aumentando, las coordinaciones entre los tres países se intensificaron como una forma de contrarrestar su embate. Así, en abril de 1955, se decidió contestar de forma conjunta las notas de protesta en contra de la Declaración de Santiago, y ante las dos primeras Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, realizadas en 1958 y 1960, conciliaron posiciones para presentarse como bloque y, de esa manera, defender mejor sus intereses.<sup>6</sup>

Por lo tanto, los intereses alrededor del mar lograron configurar un panorama de cooperación en el que se reconocieron como actores con objetivos y adversarios comunes. Era mejor actuar juntos ante el reto de enfrentar a países con capacidades materiales superiores, aun con las reticencias que una acción conjunta podía suscitar en los Gobiernos y en amplios sectores de sus sociedades. Sin embargo, sería un tanto ilusorio pensar en una cooperación absolutamente armónica y sin requisitos en aquel marco interpretativo sobre el que reposaba el reconocimiento de sus necesidades e intereses. Las disensiones existieron, y es preciso reconocer que aun con el gran mérito que supuso este esfuerzo, ciertas concepciones y actitudes convivieron y, en determinado momento, se superpusieron a este canal de comunicación que se había conseguido formar.

#### LOS LÍMITES: LA COOPERACIÓN CONFLICTIVA

##### Ecuador y Perú

Guillaume Long destaca que originalmente Ecuador conocía muy poco sobre el mar y su defensa, y que fue Chile el que insistió en que se uniera a la reunión de Santiago en agosto de 1952.<sup>7</sup>

6 Arias Shreiber 2001: 55-56.

7 Long 2010: 331-363.

Resulta improbable, aunque por supuesto no imposible, pensar que Ecuador hubiese dado este paso a petición del Perú, teniendo en cuenta que tempranamente, desde la primera mitad de la década de 1940, después de firmado el Protocolo de Río de Janeiro, en Ecuador comenzaron a surgir las voces que insistían en la necesidad de una reparación por la “mutilación territorial” del que había sido objeto.<sup>8</sup>

Long propone tres cortes analíticos para comprender la política marítima ecuatoriana, uno de los cuales es el factor seguridad, que está directamente vinculado con su relación con Perú, pues se temía que los históricos lazos de amistad entre Santiago y Quito se debilitaran por la cooperación que a nivel bilateral pudieran entablar Lima y Santiago para satisfacer sus pretensiones marítimas.<sup>9</sup> Por otro lado, la capacidad de hacer cumplir la jurisdicción nacional mediante medidas como la incautación y la sanción a aquellos buques atuneros que violaran la zona de las 200 millas, en cierta medida, fue considerada por Ecuador como un punto de competencia en el que ambos Estados podían rivalizar. Ya que Perú había demostrado de forma contundente su disposición a hacer respetar aun por la fuerza sus prerrogativas sobre dicha zona, Ecuador necesitaba urgentemente imitar y si fuera posible superar la habilidad marítima demostrada por su vecino.<sup>10</sup>

Si la década de 1950 fue difícil en cuanto a las relaciones bilaterales, la de 1960 lo fue más, debido a las constantes proclamaciones, declaraciones e intentos de Ecuador por declarar la revisión, la “nulidad” o la “transacción honrosa” del tratado firmado con Perú. Pero en medio del ambiente conflictivo, a fines de esta década, las condiciones

8 Bákula 2002: 1217.

9 Long 2010: 335, 345-346.

10 *Ibid.*, p. 348.

comenzaron a mejorar, en gran medida, gracias a la confluencia de posiciones en cuanto a sus objetivos e intereses marítimos, que lograron construir un vaso comunicante entre Quito y Lima. En primer lugar, la necesidad de afrontar con fuerza la creciente agresividad del Gobierno norteamericano, impelido por el *lobby* pesquero, y la aplicación de las enmiendas, suscitó el acercamiento y apoyo mutuo entre ambos países, sobre todo, porque resultaban los más afectados por la política pesquera norteamericana.

*Pero las situaciones de conflicto seguirán presentándose como retos constantes que medirán la capacidad de los Gobiernos y de las sociedades de superar sus propios marcos de interpretación.*

En segundo lugar, el reforzamiento de la defensa y la protección de sus autoproclamados derechos llevaron a la progresiva radicalización de su posición en cuanto a la interpretación de la categoría jurídica de la zona reivindicada. Fue así como Ecuador definió un mar territorial de 200 millas de extensión mediante el Decreto 1.542, del 10 de noviembre de 1966,<sup>11</sup> lo que puede considerarse, también, como una forma de reivindicación por su “mutilación territorial”. Perú, si bien no definió explícitamente las 200 millas como mar territorial, defendió una zona de amplias competencias para el Estado ribereño y, claramente, durante la primera etapa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, la “tesis peruana” de las 200 millas se convirtió en uno de los pilares fundamentales de su política exterior.

11 Para ver otros decretos legislativos en los que Ecuador declara explícitamente 200 millas de mar territorial, consultar Comisión Permanente del Pacífico Sur 1974.

En este caso, el exacerbado nacionalismo de ambos países, en lugar de obstaculizar la concertación respecto de un asunto de interés común, permitió edificar un canal de comunicación ante el reto que constituía el adversario mayor.

Pero no cabe pensar que el encuentro de una causa común en un asunto específico logró desvanecer las concepciones que se tenía del otro y alterar significativamente el marco de interpretación sobre el que se basaba el análisis de las relaciones bilaterales. Ecuador y Perú fueron aliados, porque sus posiciones e intereses convergieron, pero los problemas y los celos mutuos seguían latentes debajo de un delgado manto que en cualquier momento se deslizaría. Y, efectivamente, así fue, cuando a fines de 1970, habiendo transcurrido un largo camino juntos, y ya encauzadas, en gran parte, las negociaciones en el seno de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, afloraron las tensiones.<sup>12</sup>

### Chile y Perú

Chile reivindicó sus derechos sobre una zona marítima de 200 millas mediante declaración oficial del 23 de junio de 1947; Perú hizo lo propio el 1 de agosto del mismo año mediante el D. S. N° 781; y desde ese momento, ambos países se embarcaron en la tarea de resguardar sus intereses marítimos. Así, junto con Ecuador, conformaron la Comisión Permanente del Pacífico Sur y coordinaron políticas comunes en cuanto a prevención, sanción, investigación y cuidado del medio marino. Esto también favoreció la construcción de vasos comunicantes y contrarrestó durante un tiempo los celos mutuos, que, si bien habían amainado después de la firma del Tratado de Lima en 1929, no habían llegado a desaparecer.

Joaquín Fernandois sostiene que la Guerra del Pacífico operó como el más importante “cemento de

12 Long 2010: 354.

la sociedad”, que fue, quizás, “[...] el último acto fundacional de Chile como nación”, y que sus victorias “[...] crearon una narración mítica en Chile que penetró en lo que se podría llamar ‘cultura chilena’ [...]”, de manera que otorgó a Chile “[...] una extraordinaria autoconciencia y seguridad en sí mismo como Estado nacional”.<sup>13</sup> En el caso del Perú, podría afirmarse que la guerra es un hito ejemplar en lo que Magdalena Chocano ha distinguido como un rasgo crucial del pensamiento histórico peruano, “su profundo descontento con lo ‘acontecido’”.<sup>14</sup> Para ambas partes, este episodio constituyó un capítulo central en la construcción de sus discursos acerca de la historia y de la identidad nacional, y si bien no se puede decir que determinó de forma esencial sus relaciones bilaterales, sí las condicionó, en mayor o menor medida, según el contexto y los actores implicados.

Fue a inicios de 1970, durante la primera etapa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que se esclarecieron las discrepancias con respecto a las posiciones mantenidas por ambos países acerca de la categoría jurídica de las 200 millas. Chile acuñó el término “mar patrimonial” y postuló que los derechos de soberanía del Estado ribereño solo se extendían sobre los recursos y no sobre el espacio marítimo en sí.<sup>15</sup> Perú no concilió con esta posición, y aunque no reclamó oficialmente un “mar territorial”, como sí lo había hecho Ecuador, su definición de lo que debía ser el campo de sus competencias en la zona de 200 millas se acercaba más a esta que a la anterior. Las diferencias se manifestaron durante la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, donde Ecuador y Perú, junto con otros países, conformaron el bloque territorialista, mientras que Chile perteneció al grupo que proclamaba un mar patrimonial o una zona económica

exclusiva,<sup>16</sup> aun cuando los tres países seguían actuando en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

La posición más radical por parte del Perú podía comprenderse, al igual que en Ecuador, como una suerte de reivindicación por la “mutilación territorial” que había experimentado, pero, también, como otra oportunidad de superar “lo acontecido”: otra oportunidad que no debía desaprovecharse como tantas veces ya se había hecho, porque, para el Perú, el mar no era solo 200 millas de espacio inerte, pues representaba una fuente de subsistencia vital para las poblaciones subalimentadas y de riquezas que podía percibir el Estado para destinarlas a la mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

El mar, en ese momento, fue un elemento de “unificación nacional”<sup>17</sup> en torno de una “esperanza”, por lo que no era suficiente su explotación económica (lo cual, de repente, bastaba para Chile, debido a su “extraordinaria autoconciencia y seguridad en sí misma como Estado nacional”), sino que era fundamental saber que el mar era peruano. La propuesta chilena, tanto por su contenido como por su procedencia, por lo tanto, no se condecía con los intereses y las necesidades de una nación que buscaba concretar su “destino”.

## REFLEXIONES FINALES

Se ha resaltado que se debe destacar los escenarios de cooperación en las relaciones a nivel regional, de manera que permitan una apertura en las concepciones y caracterizaciones que contribuyeron en el pasado a fomentar los conflictos y alimentar los celos entre los países vecinos. Pero ello no debe ocultar que los escenarios de cooperación también

13 Fernandois 2005: 36-37.

14 Chocano 1987: 43-60.

15 Vargas Carreño 1973: 78.79.

16 Ferrero Costa 1979: 137-140.

17 Anthony D. Smith 2004: 41-43.

son conflictivos y que su trayectoria depende de las circunstancias que los rodean. Los marcos de interpretación que se construyen mediante el discurso histórico, en varios casos, son lo suficientemente resistentes como para ser modificados por las plataformas de cooperación que se edifican alrededor de ciertos temas de interés común. No obstante, esto tampoco significa que determinan de forma esencial el derrotero de sus relaciones, pues el contexto histórico y los actores implicados condicionan en gran medida su influencia.

Actualmente, las profusas redes de cooperación que se han tejido entre estos tres países alrededor de intereses comunes, así como la progresiva superación de aquellas concepciones que permitieron alimentar permanentemente el conflicto durante el siglo pasado, parecen ser indicadores de que las diferencias que se presenten en el camino buscarán ser resueltas sin afectar sustancialmente otros ámbitos de sus relaciones. Tanto las fluidas relaciones con Ecuador como la decisión de Chile y Perú de llevar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya la controversia acerca de sus límites marítimos son reflejos de esta actitud. Pero las reacciones que siguieron a la lectura de la sentencia confirman que ciertas caracterizaciones e imágenes sólidamente construidas siguen vigentes. Los escenarios de cooperación van a continuar fortaleciendo las relaciones, pero las situaciones de conflicto seguirán presentándose como retos constantes que medirán la capacidad de los Gobiernos y de las sociedades de superar sus propios marcos de interpretación. —□

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias Shreiber, Alfonso (2001). "La Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar y la participación del Perú". Sandra Namihás (ed.), en *Derecho del mar: análisis de la Convención de 1982*. Lima: Fondo Editorial PUCP, IDEI, SPDI, IDEHM, pp. 52-94.

Bákula, Juan Miguel (1985). *El dominio marítimo del Perú*. Lima: Sesator.

..... (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía: 180 años de política exterior*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Fundación Academia Diplomática del Perú.

Chocano, Magdalena (1987). *Ucronía y frustración en la conciencia histórica peruana*. Lima.

Comisión Permanente del Pacífico Sur (1974). *Legislación marítima y pesquera vigente y otros documentos referentes al Derecho del Mar*. Ecuador. Santiago de Chile: CPPS.

..... (2007). *Convenios, acuerdos, protocolos, declaraciones, estatuto y reglamento de la CPPS*. Guayaquil: CPPS.

Fernandois, Joaquín (2005). *Mundo y fin del mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Ferrero Costa, Eduardo (1979). *El nuevo derecho del mar*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Long, Guillaume (2010). "Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico". En Beatriz Zepeda (ed.), *Ecuador: Relaciones exteriores a la luz del bicentenario*. Quito: FLACSO, AECID, SEGIB, Ilustre Municipio Metropolitano de Quito, pp. 331-363.

Smith, Anthony D. (2004). *Nacionalismo*. Madrid: Editorial Alianza.

Vargas Carreño, Edmundo (1974). *América Latina y el Derecho del Mar*. México D. E.: FCE.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Rodríguez, Gabriela "Relaciones cooperativas-conflictivas: relaciones marítimas entre Chile, Ecuador y Perú". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 1. Marzo 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/relaciones\\_cooperativas\\_conflictivas.html](http://www.revistargumentos.org.pe/relaciones_cooperativas_conflictivas.html) ISSN 2076-7722