

DOS SIGLOS DE DESAFÍOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

José Antonio García Belaunde. Academia Diplomática del Perú, 2023.

Luis Tello Vidal
Universidad de Lima

Esta obra forma parte del Proyecto Especial Bicentenario del Ministerio de Cultura, plasmado en la creación de la Biblioteca Bicentenario, formada por libros, audiolibros, podcasts, un archivo documental y otros contenidos.

El trabajo del embajador García Belaunde es un ensayo en el que describe el derrotero histórico de la política exterior peruana bajo la figura de nudos, a la manera de desafíos que han servido para definir la construcción de la personalidad del Perú a lo largo de los dos primeros siglos de vida independiente. Esos nudos a destrabarse, son descritos en el capitulado del ensayo, como se señala a continuación:

1. Sobre la identidad y la independencia.
2. La definición del territorio.
3. El mar.
4. La integración económica y la cooperación política con América Latina.
5. “El Perú al pie del orbe; yo me adhiero”.
6. Maestros del siglo xx: Belaunde, Ulloa, Porras Barrenechea y García Bedoya.

SOBRE LA IDENTIDAD Y LA INDEPENDENCIA

La identidad del Perú transcurrió en un debate que partía de una búsqueda de definiciones acerca de la forma de gobierno: si esta debiera ser republicana o monárquica, al mismo tiempo que federal o unitaria. Con la Constitución de 1823 se resolvieron esos temas y la llegada de Bolívar al Perú abrió el camino para la conclusión de la lucha independentista. Sin embargo, el Perú se vio tempranamente involucrado en la necesidad de fortalecer vínculos con las potencias que habían nacido a la vida independiente, lo que se manifestó en la convocatoria al Congreso Anfictiónico de Panamá, el cual se realizó siendo José Faustino Sánchez Carrión ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Simón Bolívar, en diciembre de 1824. El Congreso Anfictiónico, “marcó el inicio de una política peruana que va a ser una constante a través del tiempo. Una apuesta por la solidaridad y

doi: <https://doi.org/10.26439/en.lineas.generales2023.n010.6947>

la integración" (García Belaunde, p.55), como anota el autor, puesto que, durante el siglo XIX, Lima fue la capital de la solidaridad continental, ante las amenazas a la independencia que se perpetraron. Tal es así que se promovieron dos Congresos Americanos: el primero en 1849, ante la amenaza de una intervención propiciada por el general Juan José Flores, desde España; y el segundo en 1864, ante la presencia de la denominada "Expedición Científica", episodio que concluyó con el Combate del 2 de mayo de 1866.

LA DEFINICIÓN DEL TERRITORIO

Otro de los nudos a destrabar era el de la definición del territorio. A principios del siglo XX, la única frontera que el Perú tenía definida era con Chile, por el Tratado de Ancón, firmado en 1883. Aun así, esta no estaba completamente cerrada, porque el Tratado dejó pendiente la soberanía sobre Tacna y Arica, que habían quedado en posesión de Chile, por diez años, hasta la realización de un plebiscito ahí estipulado y que nunca se realizó.

Recién en el siglo XX se produjeron los frutos para la definición fronteriza. A ello aportaron personajes como Víctor Manuel Maúrtua, Víctor Andrés Belaunde, Alberto Ulloa Sotomayor y Raúl Porras Barrenechea, quienes contribuyeron con estudios historiográficos rigurosos, así como con el conocimiento amplio y profundo del derecho internacional. Durante la primera administración de Augusto Leguía (1908-1912), se suscribieron los tratados de límites con Brasil (Velarde-Río Branco) y Bolivia (Polo-Bustamante), ambos en 1909, así como las negociaciones con el Ecuador, en las que se acudió al arbitraje del rey de España, que fracasaron.

En 1922, el régimen de Augusto Leguía suscribió el Tratado Salomón-Lozano para fijar la frontera peruano-colombiana. En la firma de este tratado pasaron varios hechos extraños: en primer lugar, se negoció secretamente y se mantuvo en esta condición hasta 1927, cuando fue ratificado por los congresos de ambos países. En segundo lugar, la cesión del "trapecio amazónico" a Colombia, que le dio acceso soberano al río Amazonas y la entrega del puerto fluvial de Leticia, que originó un incidente que, en 1933, puso a ambos países al borde de la guerra.

La negociación con Ecuador tuvo una larga historia (con diversos episodios, como los anteriormente mencionados), que se inicia prácticamente desde 1829, en tiempos de la Gran Colombia. En 1942, con la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, se estableció la frontera terrestre y, posteriormente, se realiza la colocación de los hitos, pero este proceso no concluyó al poner el gobierno ecuatoriano objeciones y declarar nulo el Protocolo en 1960. Se produjeron dos conflictos en la zona no demarcada (78 kilómetros de frontera lineal en el departamento de Amazonas) en 1981 y 1995; y, recién con la intervención de los países garantes (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos), los representantes de los dos países involucrados se sentaron a la mesa de negociaciones que concluyó con el Acta de Brasilia suscrita en octubre de 1998.

En lo referente a los límites con Chile, en abril de 1929 se firmó el Tratado de Lima, que definió la frontera terrestre con Chile, asunto criticable tomando en consideración las reiteradas violaciones al Tratado de Ancón y los obstáculos puestos para la realización del plebiscito, según señaló en su momento Víctor Andrés Belaunde. El Tratado de Lima de 1929 definió la frontera terrestre, quedando pendiente el límite marítimo, cuyo proceso recién se afrontó en el siglo XXI, con la demanda presentada ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya, durante la segunda administración de Alan García, y que concluyó con la sentencia emitida en 2014, en el gobierno de Ollanta Humala. Previamente a la presentación de la demanda, la diplomacia peruana definió la frontera marítima con Ecuador y el Congreso del Perú dio la Ley de líneas de base del dominio marítimo del Perú (2005), hechos que contribuyeron a darle fortalecimiento a la demanda peruana ante la Corte Internacional, presentada en 2008.

EL MAR

En 1947, el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero promulgó el Decreto Supremo 781, extendiendo la soberanía del Perú al límite de 200 millas. A partir de entonces, el sostenimiento de la soberanía marítima ha sido de constante preocupación de los sucesivos gobiernos peruanos, especialmente frente a la actividad de embarcaciones pesqueras extranjeras que se internaban en el mar peruano y la acción firme frente a ellas, produciendo no pocos incidentes diplomáticos. El asunto marítimo entraña una mayor complejidad atendiendo al hecho de que la diplomacia peruana, representada por el embajador Alfonso Arias Schreiber, fue activa participante en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (iniciada en 1973) y que concluyó en 1982 con la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR), que señala la soberanía marítima en doce millas y se le añade 188 millas de zona económica exclusiva en mares abiertos. Precisa el autor que, pese a que el Perú no suscribió dicho instrumento, lo invocó en su reclamación ante la Corte Internacional de Justicia.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LA COOPERACIÓN POLÍTICA CON AMÉRICA LATINA

En lo referente a la integración continental, la diplomacia peruana participó en los esfuerzos por integrar a los países de la región. En 1890 se realizó en Washington la primera Conferencia Panamericana, que dio origen a la Unión Panamericana, creada como un instrumento de integración económica y cooperación política, que aspiraba a establecer una unión aduanera y, por consiguiente, el desarme arancelario entre los países miembros. Años más tarde, en 1948, en la Conferencia de Bogotá, la Unión Panamericana se transformó en la actual Organización de los Estados Americanos.

El proceso de integración de América Latina hubo de esperar un poco más, cuando a instancias de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL) se propició la firma del Tratado de Montevideo (12 de febrero de 1960), de creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de cuyo seno nació el Grupo Andino, en 1969, con la finalidad de facilitar la integración comercial y el desarrollo industrial de los países intermedios o de mercado insuficiente y los de menor desarrollo económico relativo. La ALALC, al no haber podido cumplir sus metas de convertirse en una zona de libre comercio, modificó sus objetivos, suscribiendo un nuevo Tratado de Montevideo en 1980, vigente hasta hoy. Más adelante, en 2010, por iniciativa del Perú se formó la Alianza del Pacífico con Colombia, Chile y México, para profundizar la integración y darle un nuevo dinamismo.

“EL PERÚ AL PIE DEL ORBE; YO ME ADHIERO”

Algo tradicional en la diplomacia peruana ha sido la presencia en los acontecimientos que marcaron transformaciones en el orden mundial, como fue la Paz de Versalles, en 1919, con la creación de la Liga de Naciones, las negociaciones de Bretton Woods en 1944, que dieron origen al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, así como la suscripción de la Carta de San Francisco, en octubre de 1945, que dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas, siendo Víctor Andrés Belaunde el representante peruano en ese acontecimiento.

Por otro lado, durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, se abrieron relaciones diplomáticas con las potencias socialistas de Europa del Este, Cuba y la República Popular China. Además, se produjo la incorporación del Perú en el Movimiento No Alineado, así como en el Grupo de los 77.

El canciller Arturo García Salazar fue miembro de la Comisión para la partición de Palestina; el Perú fue miembro del Consejo de Seguridad de la ONU en tres oportunidades durante el siglo xx y dos veces en lo que va de este siglo y, por añadido, el embajador Javier Pérez de Cuéllar ejerció la secretaría general de la ONU durante diez años (1982-1992).

MAESTROS DEL SIGLO xx: BELAUNDE, ULLOA, PORRAS BARRENECHEA Y GARCÍA BEDOYA

Finalmente, en esta sección el autor rinde homenaje a grandes diplomáticos y tratadistas del siglo xx, como Víctor Andrés Belaunde; Alberto Ulloa Sotomayor, Raúl Porras Barrenechea y Carlos García Bedoya. El primero de ellos recibió la influencia de otro gran maestro, Víctor Maúrtua, entrando muy joven al servicio diplomático, igual que Raúl Porras en el Archivo de Límites. Todos ellos se formaron en las aulas de la Universidad de San Marcos. En 1932, Belaunde, Porras y Ulloa trabajaron juntos en el incidente

de Leticia; en aquella ocasión, Belaunde era miembro de la Comisión Diplomática del Congreso, Raúl Porras era jefe del Archivo de Límites de la Cancillería y Alberto Ulloa, asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Víctor Andrés Belaunde fue representante del Perú en Naciones Unidas durante varios años, hasta su fallecimiento en 1966, llegando a ser presidente de la Asamblea General en 1950. Alberto Ulloa, quien había ingresado tardíamente a trabajar al Ministerio de Relaciones Exteriores, contribuyó a la formación de la Academia Diplomática en 1960. Raúl Porras Barrenechea llegó a ser ministro de Relaciones Exteriores durante dos años, de 1958 a 1960, defendiendo el principio de no intervención en la Reunión de Cancilleres de la OEA, cuando se debatía la suspensión de Cuba.

Carlos García Bedoya, siendo el menor de los mencionados, recibió la influencia de Basadre y Porras en la Universidad de San Marcos. Pertenece a una generación de diplomáticos donde se incluye a Javier Pérez de Cuéllar, Carlos Alzamora, Antonio Belaunde, Juan José Calle, Jorge Morelli, Felipe Valdiviezo y Hubert Wieland, entre otros. Aportó a la teoría de las relaciones exteriores, así como a construir las vigas maestras de la diplomacia peruana en los años setenta, en el periodo de apertura al tercermundismo y el no alineamiento.