

APUNTES SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE EL PERU Y CHILE, EN LOS ULTIMOS 100 AÑOS Y SOBRE LA CONVENCION DE LIMA DE 1993.

José de la Puente Radbill*

Las relaciones entre el Perú y Chile en los últimos 100 años han influido notablemente sobre los diversos enfoques del tema internacional, por parte de juristas, diplomáticos e historiadores.

Un complejo proceso psicológico, en lo que se refiere al Perú, se ha desarrollado, como era natural, bajo el peso inevitable de 110 años de negociaciones, plazo demasiado largo que se extiende entre el llamado Tratado de Paz de Ancón, suscrito en 1883 y la mal denominada Convención de Lima de 1993, en la que se intenta dar cumplimiento al Tratado de 1929, instrumento internacional intermedio entre los Tratados antes mencionados.

Y subrayo que existe un proceso psicológico, porque los tres tratados adolecen de la falta de un apoyo mayoritario de los peruanos a sus disposiciones. Ello se desprende al analizar sus causas: el de 1883 se firma cuando la paz en realidad no ha llegado, ya que Cáceres sigue solitario pero efectivo en su resistencia de la Campaña de la Breña. Mal comienzo pues de negociaciones signadas por un desequilibrio entre los negociadores: los chilenos, vencedores que ocupaban la capital peruana, y que, como tal, marcaba el desequilibrio centralista del Perú, expresado en una ciudad rendida frente a la gallarda resistencia provinciana.

Y los peruanos, partidos entre su admiración por Cáceres y el frío pragmatismo de Iglesias, consciente de lo impopular de su protagonismo en Ancón, y al que hay que reconocerle, al menos, su honesta pero equivocada decisión.

Pero el dolor de 1883 se mitigó por la esperanza de su Plesbicitto, que nunca llegó y que prolongó, indebida e ilegalmente, el sufrimiento de Tacna y el de Arica, cuyo destino final bajo el signo de la desmembración quedó consignado en el Tratado de 1929.

Entre este último y mirando hacia atrás en nuestra Historia, se extiende un espacio de tiempo entre 1919 y 1929. Este fue el marco de diez años de dictadura del Presidente

* Embajador del Servicio Diplomático. Ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Miembro Honorario del Instituto de Estudios Internacionales.

Leguía que, apartándose de su legitimidad inicial, habría de discurrir por los procelosos caminos del autoritarismo, para concluir trágicamente en 1930.

Para consolidar la dictadura, era preciso, a toda costa, desbrozar el espacio internacional, para que, y con el apoyo de las llamadas potencias «amigas», se tuviera campo libre en un proyecto interno, auto-denominado «La Patria Nueva». Se utilizó el pragmatismo en las negociaciones, confundiendo con la suma de las desventajas, y poco a poco, el gallardo joven de los campos de Miraflores, convertidos en Reductos, iría autocercenando territorios en negociaciones desafortunadas.

Es en la negociación de 1928-29, que concluiría con el Tratado de 1929, en que puede apreciarse nítidamente las diferencias fundamentales entre una Nación con un proyecto nacional y un claro destino de su diplomacia, como era y sigue siendo Chile, favorecida además por un ejercicio casi ininterrumpido de su democracia, y con personajes de la talla de Diego Portales, quien, ya desde la frustrada Confederación Peruano-Boliviana, habría de jugar un rol decisivo para su ocaso, al que paradójicamente contribuyeron algunos peruanos equivocados. Y el Perú, que no conoce a un Presidente civil hasta 1872 y que, debido a la herencia financiera negativa de los sátrapas que nos agobiaron por 51 años desde 1821, habría de ser el notario de una grave crisis económica que impediría, entre otros objetivos, modernizar y mejorar nuestra fuerza naval, lo que sería el prólogo del desastre de 1879, tantas veces anunciado por Miguel Grau.

Es dentro de estos breves antecedentes que Leguía, solo y exclusivamente solo, adoptando una política internacional presidencialista, que está siendo seguida en la actualidad, decide conducir, con los riesgos que entraña no recurrir a los naturales consejeros, los profesionales de la diplomacia, una dispar negociación con el Plenipotenciario chileno, Emiliano Figueroa Larraín, quien sí estaba apoyado por una diplomacia coherente y experimentada.

Es difícil ingresar en el recinto espiritual y moral de un hombre, más cuando se trata de un gobernante debilitado y ya en los albores de su caída, para intentar explicar su manejo de la negociación de 1929. Pero ha querido el Destino, o el azar como solía decir Basadre, que un acucioso y sacrificado historiador nacional, el Doctor Ernesto Yépez del Castillo, obtuviera personalmente en los Archivos Nacionales de los Estados Unidos, copias literales de todos los cablegramas cursados entre el entonces Secretario de Estado Kellog y los Embajadores norteamericanos en Lima, Moore y Culbertson, en Santiago, que constituyen la radiografía de la negociación. En dichos cablegramas queda desarrollado el gran drama y el perfil psicológico de sus actores. ¿Y quienes eran éstos?

KELLOG, ambicioso político norteamericano, ya también en el ocaso de su gestión como Secretario de Estado, y que pretendía a través de sus buenos oficios, que concluyera la negociación, a cualquier precio, para así acceder, como que lo logró, al Premio Nobel de la Paz.

MOORE, Embajador de los Estados Unidos en Lima, adinerado y hábil hombre de negocios, vanidoso pero eficiente.

CULBERTSON, Embajador de los Estados Unidos en Santiago, excelente profesional y profundo conocedor de la idiosincrasia chilena.

FIGUEROA LARRAIN, Ex-Presidente de Chile y Embajador en Lima.

CONRADO RIOS GALLARDO, hábil Canciller de Chile y con protagonismo en la negociación, al revés del incoloro y sumiso Rada y Gamio del Perú.

Frente a ellos, un solitario y declinante Presidente, enérgico en su posición inicial en defensa de Tacna y de Arica, y reducido poco a poco, por lo desigual de la contienda. Terminará cediendo para siempre Arica a Chile, y logrará la reincorporación definitiva de Tacna al Perú. Esto último tiene un significado que no hay que cicatear a Leguía.

¿Qué habría sucedido de postergar Leguía la negociación? Posiblemente un statu quo, negativo para el Perú, o la recuperación por las armas de Tacna y Arica, que alguien pretendió sugerir respecto a la última, 47 años después, en 1978, cuando la sobredimensionada fuerza militar, aérea y naval del Perú, habría favorecido esta vía, peligrosa, contraria a las corrientes modernas del derecho internacional y, a la larga, igualmente dañina para las jóvenes generaciones de ambas naciones.

Leguía consigue además atenuar la entrega de Arica obteniendo una serie de servidumbres a favor del Perú en ese territorio, lo que, según Alberto Ulloa, entraña un recorte a la soberanía de Chile en Arica, logro casi inusual por parte de un país que había perdido la guerra.

Existe además una cláusula en el Tratado y su Protocolo, que refleja el rol que Bolivia ha tenido en las relaciones peruano-chilenas. Por ella, se explica la auto-limitación que el Perú y Chile se imponen en 1929, en lo que se refiere a una eventual cesión de territorio de las antiguas provincias de Arica o de Tacna, en favor de Bolivia y para solucionar su mediterraneidad. Parecería que dicha limitación, que consistía en la obligación de una consulta previa, hubiera sido ideada a manera de bloqueo de las aspiraciones bolivianas. En todo caso la documentación y antecedentes sobre este asunto es disímil y confusa. Pero el hecho es que en 1975, cuando Chile planteó la consulta previa, se traslucía un peligro evidente para el prestigio internacional del Perú, pues se trasladaba a éste, a través de una respuesta positiva o negativa, y de manera antihistórica, la responsabilidad de la mediterraneidad boliviana. El Perú reaccionó con ponderación pero con firmeza y propuso una solución de soberanía compartida en Arica que Chile rechazó inmediatamente. La ruptura, a los pocos días, de las relaciones diplomáticas de Bolivia con Chile, parecería traslucir que esa Nación tenía, al menos, una idea clara de quién era el responsable de su mediterraneidad. Lo contrario habría sido injusto para con el Perú.

Algunos internacionalistas quisieron insinuar que la fórmula peruana de la zona de soberanía compartida implicaba casi una modificación unilateral del Tratado de 1929, sin percibir que el corredor pretendido soberanamente por Bolivia convertía a ésta en la nueva frontera sureña con el Perú, modificando así la geografía política de la zona y por ende abriendo el camino a modificaciones como la de la soberanía compartida en Arica.

Las sombras de la negociación del Tratado de 1929 no han sido sino el prólogo de una serie de maniobras de Chile destinadas a desfigurar lo poco que quedó de las obligaciones que asumió con el Perú, y que han desembocado en la mal llamada Convención de Lima, que debió tener otra modalidad jurídica: ACTA DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES JURIDICAS ASUMIDAS POR CHILE CON EL PERU EN VIRTUD

DE LOS ARTICULOS CINCO DEL TRATADO DE 1929 Y DOS DE SU PROTOCOLO COMPLEMENTARIO.

De esta manera, cualquier modificación, podría hacerse de una manera menos formal, a través, por ejemplo, de notas reversales, y no teniendo que recurrir a otras instancias, como el Congreso Nacional, que en la actualidad debe aprobar o no la Convención de Lima, elevada innecesariamente al rango de Tratado. Claro está a guisa de información y según lo dispone la Convención vigente de Viena sobre Derecho de los Tratados, que los tratados, convenios, convenciones (por lo demás utilizadas para acuerdos multilaterales), protocolos, declaraciones, acuerdos, etc., alcanzan el rango comúnmente conocido de tratados, no por su denominación sino por el nivel de compromisos que los Estados adquieren. Así, en la nueva Constitución del Perú, estrechamente aprobada por la ciudadanía, se establecen claras distensiones entre aquellos instrumentos internacionales cuya suscripción puede llevar a cabo el Presidente de la República sin la instancia posterior de aprobación por el Congreso y aquellos que lo exigen.

El proceso de negociación de la Convención de Lima, en lo que se refiere a **las características técnicas de las obras** que Chile debía construir para uso exclusivo del Perú, en Arica, ha sido largo e intermitente, aproximadamente, desde 1965. En cambio se postergaron las relativas al **régimen jurídico**, ya que sólo en 1985, y cuando estaban por concluirse las obras mencionadas, se firmó la llamada ACTA DE LIMA de Noviembre de ese año, que contenía, respecto al régimen jurídico, normas inaceptables para el Perú. Chile, que siempre pretendió un texto, que a la larga sería el que prevaleció en 1993, aumentó sus exigencias y el Acta de Lima de 1985, quedó sin efecto compromisorio.

A esta altura del trabajo, quiero señalar que el mismo no constituye propiamente un análisis jurídico exhaustivo sino una interpretación más de hechos históricos en la compleja relación entre el Perú y Chile. Creo sí que esta última negociación ha estado signada por ese espíritu privatista que impera en el Perú, sin establecer distingos entre lo que puede y debe privatizarse y aquello que debe de quedar bajo el directo manejo del Estado, acorde así con su rol promocional pero a la vez sin renunciar a su sagrado deber de cautelar los destinos de la Nación.

Las OBRAS en Arica, puestas a disposición del Perú vienen a representar una caricatura de las obligaciones acordadas en 1829. Es como si el «lema» hubiera sido «todo para lo que se privatiza a través de la empresa concesionaria del muelle y poco o nada para el uso y explotación de dicho muelle por el Estado peruano».

Por ello y para completar este breve análisis de la Convención, me limitaré, igualmente, al análisis del Título II de la Convención de 1993, «DEL USO DEL MUELLE NORTE», que es el más pasible de modificaciones, e insertaré lo que estimo podría ser un proyecto de texto sustitutorio o modificadorio de la redacción original de dicho Título II y de alguno de sus 12 artículos (se entiende que el texto que aparece en negritas corresponde a modificaciones o a agregados).

Título II.- DEL USO Y EXPLOTACION DEL MUELLE NORTE.

Nuevo Artículo 2.- Chile pone a perpetuidad a disposición del Perú y para su servi-

cio, el uso y **explotación** del espigón construido al norte de la bahía de Arica. Este muelle se denominará «Muelle Norte».

Nota. EL segundo párrafo de este artículo 2, que dice: «La propiedad del Muelle Norte será registrada en el Conservador de Bienes raíces de Arica a nombre del Estado chileno con anotación del derecho de uso a perpetuidad para el servicio del Perú de dicho Muelle» debe pasar al final del Título II, como nuevo artículo 11, y con el agregado de la capacidad de explotar el muelle además de su uso.

Se corrige así su efecto original, que si bien lo demanda la legislación chilena, representa una inadecuada y poco oportuna redacción al comienzo del Título II.

Nuevo artículo 3.- El derecho de uso y **explotación** constituido en favor del Perú y para su servicio, se ejerce en el lado norte del espigón norte o Muelle Norte, **comprendiendo tanto la superestructura como la infraestructura del mismo.**

Por superestructura se entiende la loza del muelle norte y lo que se ENCUENTRA CONSTRUIDO SOBRE ELLA, como el almacén o bodega, la oficina para la Agencia Aduanera peruana, el tendido para los rieles, los rieles mismos y demás construcciones. Por infraestructura se entiende lo que se encuentra debajo de la loza del muelle norte, como la estructura que lo soporta, los pilotes, el concreto y demás elementos integrantes.

Nota. Se incorpora así todo el segundo párrafo del actual artículo 7, sin el cual surgirían las dudas que generaba el primer párrafo original del Artículo 3.

Nuevo Artículo 4.- El Perú para una mejor explotación del Muelle Norte, podrá otorgar, de acuerdo a su régimen económico constitucional, a una empresa pública peruana, organizada como sociedad anónima, o a una empresa privada concesionaria, la explotación del uso del Muelle Norte.

En el segundo caso, ésta, en todo aquello que no se oponga a los derechos constituidos en favor del Perú en el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario y a la presente Convención, queda sometida a la jurisdicción y leyes chilenas.

Nota. Con esta nueva redacción del artículo 4, se establece la opción que tiene el Perú de utilizar como concesionario de la explotación del Muelle, a una empresa pública peruana, vg: ENAPU, organizada como sociedad anónima, o a una empresa privada.- Se suprime además, el segundo párrafo del actual artículo 4, por ser lesivo a los intereses y autonomía del Perú en cuanto a la forma como financiaría la explotación del Muelle Norte.

El artículo 5 actual desaparece por estar incluido con nueva redacción en el segundo párrafo del artículo 4 modificado.

El artículo 6, mantiene su texto actual y pasa a ser el artículo 5.

El artículo 7 actual, desaparece por estar incluido su texto en el nuevo artículo 3.

El artículo 8 actual pasa a ser el artículo 6; el artículo 9 actual pasa a ser el 7; y así sucesivamente el 10 para a ser el 8, el 11 pasa a ser el 9; y el 12 pasa a ser el 10.

Tal como se indicó anteriormente, el segundo párrafo del artículo 2 pasa a ser el nuevo artículo 11.

Lo que antecede es simplemente una aproximación a una nueva redacción del Título II de la Convención de Lima de 1993, y bajo el supuesto de que podría contribuir en algo a las negociaciones en curso destinadas a atender muchas de las sugerencias peruanas.

Finalmente, desearía repetir en este trabajo, algo de lo que ya expresé en el CEPEI sobre otros valores y proyectos que también interesan a los peruanos en la región de Tacna. Decía más o menos lo siguiente, a manera de auto-preguntas:

¿Acaso Ilo y Matarani, puertos a través de los cuales, hemos contribuido, si bien es cierto, con eficacia limitada, pero superable, a la mediterraneidad de Bolivia, no son también y por lógica prioridad, los puertos naturales de Tacna?

¿Acaso invirtiendo en Arica no afectaríamos la rentabilidad y renovación técnica de Ilo y Matarani?

¿Acaso no debe ser reiterada la concepción de que Tacna debe ser declarada Polo de Desarrollo?

¿Acaso no debe de crearse un ente autónomo que administre los beneficios, exoneraciones e incentivos para la región de Tacna, así como el desarrollo de la actividad industrial y comercial?

Estas y otras alternativas están en manos del Perú. El Muelle Norte, que sea un símbolo de cumplimiento por parte de Chile, aún mejorable en sus actuales términos y, por cierto, una alternativa más en beneficio de Tacna, y de su ruta futura hacia el Atlántico, a través de la comunicación intermodal por carretera o ferrocarril.