

LA FRONTERA TERRESTRE CON CHILE Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Óscar Maúrtua de Romaña*

El Perú y Chile, pese a las diferencias históricas, comparten un destino común. Esta consideración debería estar siempre presente al momento de elaborar propuestas sobre cómo llevar nuestras relaciones bilaterales con nuestro vecino del sur.

La historiadora peruana Carmen Mc Evoy sostuvo en una entrevista, meses antes de conocerse el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la demanda de delimitación marítima presentada por nuestro país, que “un conflicto no termina con la firma de la paz, sino que muchas veces las repercusiones perduran en el tiempo”.¹

El Tratado de Ancón de 1883 firmado por el Perú y Chile oficialmente restableció las relaciones diplomáticas entre las dos naciones, sin embargo, no terminó con las tensiones y desconfianzas que perduraron y que nuevamente se han reavivado por el rechazo de Santiago a la creación del Distrito de La Yarada-Los Palos que reafirma nuestra

* Ex Ministro de Relaciones Exteriores. Miembro Titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

¹ Mc Evoy, Carmen. Entrevista del Diario *La Tercera* el 24 de marzo del 2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2013/03/678-515368-9-carmen-mcevoy-si-la-haya-es-favorable-a-peru-sera-una-recuperacion-simbolica.shtml>

soberanía nacional al incluir en su jurisdicción el denominado “triángulo terrestre”.

El Perú, durante gran parte de su historia republicana ha desarrollado una política exterior que se ha caracterizado por tener dos tendencias enfrentadas. Por un lado, la diplomacia peruana ha estado marcada por un sentido de solidaridad continental.² Desde la participación del Perú en la Conferencia de Panamá en 1826, pasando por la formación de la Confederación Perú-Boliviana, la Conferencia de Lima de 1847-1848, hasta nuestra participación activa como miembro fundador de la Sociedad de Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Andina, primó un interés permanente en establecer y formar parte de diversos sistemas de cooperación para garantizar la paz y seguridad internacionales, así como de promover la democracia, los derechos humanos y el desarrollo económico y social de los pueblos.

Por otro lado, amargas disputas territoriales tuvieron lugar desde el nacimiento mismo de nuestra república. Muchas de las cuestiones fronterizas fueron por importantes extensiones de tierra y fuentes potenciales de considerable riqueza. Además, surgieron reivindicaciones derivadas del cuestionamiento de tratados ratificados previamente por las partes en disputa.

Esta última tensión a nivel bilateral podemos enmarcarla dentro de esta tendencia, ya que para el Perú no existe una controversia pues tanto el Tratado de Lima de 1929 como las Actas de la Comisión Mixta demarcadora de 1930, zanjaron de forma definitiva la delimitación de nuestra frontera terrestre con Chile. El artículo segundo de este tratado manifiesta de forma diáfana que el inicio de la frontera es en el punto Concordia ubicado a diez kilómetros al norte del río Lluta:

² BRUCE ST, John, Bruce. *La Política Exterior del Perú*. Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Lima, 1999.

El territorio de Tacna y Arica será dividido en dos partes. Tacna para el Perú y Arica para Chile. La línea divisoria entre dichas partes y, en consecuencia, la frontera entre los territorios del Perú y de Chile, partirá de un punto de la costa que se denominará “Concordia”, distante diez kilómetros al norte del puente del Río Lluta, para seguir hacia el oriente paralela a la vía de la sección chilena del Ferrocarril de Arica a La Paz y distante diez kilómetros de ella, con las inflexiones necesarias para utilizar, en la demarcación, los accidentes geográficos cercanos que permitan dejar en territorio chileno las azufreras del Tacora y sus dependencias, pasando luego por el centro de la Laguna Blanca, en forma que una de sus partes quede en el Perú y la otra en Chile. [...].

Queda pues, meridianamente claro que la frontera terrestre empieza en el Punto Concordia en la intersección de la orilla del mar con el arco de diez kilómetros hacia el noroeste del puente del río Lluta. El hito N° 1 es uno de los tantos otros colocados a lo largo de este arco. Lo fundamental para el establecimiento de una frontera es la determinación de su punto inicial, y no el lugar de colocación de hitos o señales que den testimonio del curso de la frontera.³ (Ver Lámina 1).

Por lo tanto, estaríamos más bien frente a una desinteligencia en materia de interpretación. Desde fines del siglo pasado, Chile ha venido cambiando su posición sosteniendo que la frontera terrestre común empieza en el Hito N°1, desconociendo así lo estipulado en el Tratado de 1929.

La Corte Internacional de Justicia de La Haya con su fallo emitido el 27 de enero del 2014, resolvió que la delimitación marítima se inicia en la intersección del paralelo geográfico del primer hito con la orilla del

³ NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis. *El derecho en la tierra, o la importancia del inicio de la frontera terrestre para definir fronteras marítimas. El caso entre el Perú y Chile.*

mar, al entenderse en el Convenio Especial sobre Zona Marítima de 1954, de manera tácita, que existía una frontera pactada que pasaba por el paralelo del Hito N° 1.

La sentencia precisa, claramente, que podría ser posible que el Punto Concordia (inicio de la frontera terrestre) no coincida con el punto de partida de la frontera marítima –Hito N° 1– que acababa de definirse. La Corte dejó en claro que no fue llamada a tomar una posición sobre la ubicación exacta del Punto Concordia, donde empieza la frontera terrestre entre las partes (ver fundamento 175 del fallo).

“The Court is not called upon to take a position as to the location of Point Concordia, where the land frontier between the Parties starts. It notes that it could be possible for the aforementioned point not to coincide with the starting-point of the maritime boundary, as it was just defined. The Court observes, however, that such a situation would be the consequence of the agreements reached between the Parties”.

*“La Corte no está llamada a tomar posición acerca de la ubicación de Punto Concordia, donde empieza la frontera terrestre entre las Partes. La Corte observa que podría ser posible que el mencionado punto no coincida con el punto de inicio del límite marítimo, tal como acaba de ser definido. La Corte observa, sin embargo, que tal situación sería la consecuencia de los acuerdos alcanzados entre las Partes”.*⁴

Antes del diferendo marítimo, el tema del “triángulo terrestre” nunca estuvo en discusión, pues el Tratado de 1929 es claro al respecto. La única discrepancia era cuál es el punto de partida de la frontera marítima

⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. *Traducción no oficial del Fallo de la Corte Internacional de Justicia*. Realizado por la Ministra (SDP) Marisol Agüero Colunga, Coordinadora de la Delegación Peruana ante la Corte Internacional de Justicia.

entre ambos países, la cual fue finalmente resuelta por el fallo de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, fue el propio ex presidente Piñera quien abrió la discusión el mismo día en que la Corte de La Haya emitió su fallo, al asegurar, el mandatario chileno, que esta sentencia le reconoce a Chile dominio sobre esta área terrestre de 37 610 m², lo cual –obviamente– no es así.

El Tratado de 1929 está concluido en su ejecución y se encuentra vigente. No obstante, el arbitraje está contemplado en su artículo duodécimo el cual estipula que:

“Para el caso en que los Gobiernos del Perú y de Chile, no estuvieren de acuerdo en la interpretación que den a cada una de las diferentes disposiciones de este Tratado, y en que, a pesar de su buena voluntad, no pudiesen ponerse de acuerdo, decidirá el Presidente de los Estados Unidos de América la controversia”.

Además el arbitraje es considerado como uno de los métodos pacíficos de Solución de Controversias, tal como figura en el artículo 23 de la Carta de la ONU:

“Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Sin desmerecer la institución del arbitraje cuya validez y plena vigencia está reconocida *per se* en diversos instrumentos internacionales, la historia nos muestra que el hecho por el presidente norteamericano Calvin Coolidge en 1925 para que se realice el plebiscito sobre los territorios de Tacna y Arica, no tuvo un resultado satisfactorio para nuestros intereses nacionales.

Desde la emisión del laudo y la elección del árbitro, hasta el momento en que se retiró la misión norteamericana, se dieron una serie de atropellos debido al abuso de poder de las autoridades chilenas, particularmente contra los pobladores de Tacna, sin que el Gobierno de Estados Unidos a través de sus enviados pudiese hacer algo al respecto.

El plebiscito no fue realizado en 1893, año en que se vencía el plazo estipulado en el Tratado, y fue retrasado en parte por el constante rechazo de Lima de asistir a un proceso regido por normas que no eran justas ni honradas, sino elaboradas para asegurar la victoria electoral del país vencedor; así como también por la actitud de Chile de no aceptar un arbitraje internacional.

Durante casi cuarenta años los territorios ocupados asistieron a una agresiva campaña de “chilenización”. Posteriormente, los intentos de los sucesivos gobiernos chilenos de dilatar el cumplimiento del tratado, hicieron que se retrasara más de cuarenta años la realización del plebiscito para que los habitantes de las provincias de Tacna y Arica decidieran a qué país pertenecer.

El gobierno de Washington nombró al general John Pershing, uno de los vencedores de la I Guerra Mundial, como su representante para ejecutar el plebiscito, quien posteriormente, fue sucedido por el General William Lassiter. Una vez en el terreno, ambos constataron los abusos practicados por las autoridades chilenas en contra de los peruanos y llegaron a la conclusión de que era imposible realizarse el plebiscito ya que no se daban las condiciones justas para el voto peruano en Tacna y Arica. Su Informe Final concluyó que Chile “había incumplido su compromiso de hacer el plebiscito justo y honrado que dispuso tanto el Tratado de Ancón como el Fallo Arbitral”⁵.

Por su parte, los EEUU no se comprometieron con la decisión de sus delegados y más bien empezaron a plantear la partición del territorio.

⁵ YEPES, Ernesto. *El Informe Secreto Pershing – Lassier: La chilenización del siglo XX al desnudo. Evitemos la del siglo XXI.*

Después de muchos intentos de negociación, el presidente Augusto B. Leguía aceptó esa fórmula que se tradujo en el Tratado de Lima de 1929, por el cual Tacna volvió al Perú y cedimos Arica a perpetuidad. Por lo tanto, antes de llegar a un eventual arbitraje es fundamental que se lleven a cabo conversaciones por los canales diplomáticos, vía fundamental para despejar el ambiente tensionado que generan ocasionalmente cuando la política exterior se conduce por declaraciones a través de los medios de comunicación.

Por otro lado, en el plano internacional, Chile está afrontando actualmente la demanda de Bolivia presentada ante la Corte Internacional de Justicia en abril del 2013.

La demanda presentada por La Paz espera conseguir que la Corte determine que Chile tiene la obligación de negociar directamente con el país altiplánico una salida al mar con soberanía. El gobierno boliviano, en este tema, cuenta con el apoyo de los principales partidos políticos y de los líderes nacionales, habiendo presentado esta demanda ante la opinión pública internacional como una política de estado acerca de un clamor nacional.

Es cierto que lo máximo que la Paz podría obtener sería que Chile acceda a negociar una salida soberana al Pacífico, no existiendo garantías plenas de que finalmente la aspiración boliviana se concrete ni cuánto tiempo tomarían las rondas de negociación. Sin embargo, el presidente Evo Morales ha sostenido en diversos foros multilaterales así como en sus visitas de estado, que la demanda responde a la aspiración del pueblo boliviano a tener una salida soberana al mar.

En el mes setiembre de este año, Chile sufrió un fuerte revés cuando la Corte Internacional de Justicia –mediante una votación de 14 votos a favor contra dos– desestimó las objeciones preliminares presentadas por Santiago y se declaró competente para revisar la demanda de Bolivia por una salida soberana al Océano Pacífico. Se espera que el proceso judicial tome entre dos a tres años más antes de que se emita el fallo definitivo.

Ante ello, y como parte de una nueva estrategia, el gobierno de Santiago designó como su nuevo agente ante la Corte al ex Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza a quien se le ha solicitado un rol más activo y una vocería menos jurídica y más política. Los partidos políticos chilenos han pedido que Insulza incorpore recursos comunicacionales para poder presentar el punto de vista en las visitas que realice en su nuevo cargo.⁶

Existen en la sociedad civil chilena ciertas voces disonantes que abogan por normalizar las relaciones bilaterales con Lima y particularmente con La Paz, y que alertan de lo que se podría denominar una disfuncionalidad internacional de Chile ante los ojos de la región y el mundo (Ver Lámina 2).

El periodista Esteban Valenzuela ha lamentado que el gobierno del presidente Sebastián Piñera no continuara la agenda de los trece puntos –que incluía el tema marítimo– con Bolivia del primer gobierno de Michelle Bachelet, lo cual habría influido en la decisión del gobierno de la Paz en demandar a Chile ante la Corte. Como alternativa sugirió “otorgar un puerto o enclave en antiguo territorio boliviano, en concesión por un tiempo, desmilitarizada, con compensación territorial a Chile incluyendo acuerdos comerciales y energéticos beneficiosos para ambas partes”. Al haber cerrado la vía de la negociación, Chile ha quedado en la comunidad internacional como un “vecino agresivo e insensible”.⁷

De una opinión similar es Benito Baranda, uno de los más respetados activistas sociales de Chile, quien considera que la mayor fragilidad de Chile es “su relación con los vecinos y la soberbia con la

⁶ LA HAYA: partidos piden que Insulza asuma vocería activa. Diario *La Tercera*. 25 de noviembre 2015. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/11/674-657419-9-la-haya-partidos-piden-que-insulza-asuma-voceria-activa.shtml>

⁷ VALENZUELA, Esteban. *La Haya: el fracaso de los halcones y la hora de la política*. El Mostrador. 29 de setiembre de 2015. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/29/la-haya-el-fracaso-de-los-halcones-y-la-hora-de-la-politica/>

que se ubica en el mapa”.⁸ El senador Alejandro Navarro, recientemente criticó el ejercicio militar ‘Huracán 2015’ calificándolo como “poco prudente” y que “para la opinión internacional Chile está quedando como un país armamentista y no dialogante”.⁹ Estas opiniones, si bien es cierto no son mayoritarias en la actualidad, sí son un signo de que se está dando un cambio en la percepción de la sociedad chilena que en última instancia podría influir en las decisiones que tome el gobierno de turno.

Esta tendencia puede llevar a que Santiago se plantee seriamente negociar directamente con nuestro país para llegar a remontar la diferencia interpretativa en relación al “triángulo terrestre”. Nuestras dos cancillerías deben reforzar los canales de comunicación para abordar adecuadamente este tema.

El proceso de integración de la Unión Europea es el mejor ejemplo de que antiguos enemigos pueden superar sus abismos históricos y forjar espacios de cooperación para el desarrollo de sus pueblos. Robert Schuman –Ministro de Relaciones Exteriores de Francia– junto a otros estadistas europeos, tuvo la visión histórica de plantear la Comunidad del Carbón y del Acero para integrar Francia con Alemania. La propuesta significó asumir el compromiso de afrontar las consecuencias de dos conflictos bélicos que se cobraron más de 50 millones de vidas, para evitar nuevas conflagraciones.

Para ello, se crearon inéditos mecanismos de concertación y objetivos comunes que involucraban a todos los pueblos del Viejo Continente. ¿Cómo fue posible que naciones otrora enemigas acérrimas, hayan logrado construir un espacio donde prácticamente ha desaparecido toda posibilidad de conflicto armado? La respuesta está en que los antiguos adversarios decidieron compartir un mismo escenario geográfico y desarrollar una política de integración unificadora a escala continental.¹⁰

⁸ *EL MOSTRADOR*. Entrevista a Benito Baranda del 11 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/11/11/hay-un-problema-moral-muy-grande-en-chile/>.

⁹ EMOL. Entre.

¹⁰ GONZALES POSADA, Luis. *La Haya, Decisión Histórica*.

Los padres de la integración europea nos han legado caminos que debemos recorrer peruanos y chilenos. Tenemos ante nosotros una oportunidad inmejorable para desarrollar una relación bilateral que constituya un modelo para la región. Contamos con valiosos instrumentos que allanan el sendero tales como nuestro Tratado de Libre Comercio; la Alianza del Pacífico, del cual somos miembros fundadores; la pertenencia común al APEC; el Consejo de Integración Social; y el recientemente firmado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), entre otros.

Unida a la voluntad política de los gobiernos, también debemos considerar a las fuerzas económicas del empresariado tanto del lado chileno como del lado peruano que vienen forjando una plataforma económica y una red de relaciones que puede servir de base para un nuevo capítulo de las relaciones Perú-Chile. Hasta el 2014 las inversiones directas de capital chileno en nuestro país alcanzaron los US\$ 15.966 millones principalmente en los sectores de servicios y energía. Solamente en el año 2014, las inversiones en el Perú, representaron casi la mitad del total de inversiones de Chile en el mundo.¹¹

Por parte del Perú, nuestras inversiones en Chile se aproximan a los US\$ 7.000 millones, según el Consejo Empresarial Peruano Chileno. Aún más importante es la presencia de cerca de un cuarto de millón de compatriotas que contribuyen al crecimiento económico del vecino país. Son también indispensables políticas culturales que, primero, nos permitan revisar la historia de la Guerra del Pacífico en conjunto, en una especie de visión binacional de la guerra y, segundo, intercambios culturales que permitan que descubramos que somos más que estos vecinos que alguna vez fueron contendores.

Chile tiene que entender que todo desconocimiento aunque sea parcial (llámese Punto Concordia *vis a vis* Hito N°1) va en su desmedro pues afecta la integridad del instrumento que resolvió los temas de límites

¹¹ DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES. *Presencia de Inversiones Directas de Capitales Chilenos en el Mundo* (1990 – Diciembre 2014).

terrestre entre ambas naciones. Se estaría abriendo, hipotéticamente, una caja de pandora, de pronóstico impredecible. Nada hay más beneficiosos para la paz entre los países que el respeto a los tratados de límites que son perpetuos y que se aferran al principio de *pacta sunt servanda* consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

Finalmente, el Perú y Chile, tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia, mostramos a la comunidad internacional nuestro apego por a las normas del Derecho Internacional y nuestro respeto a la juridicidad que de él emana. Por tanto no se puede perder esta perspectiva que en el caso peruano supuso la continuidad de una política de estado a través de tres sucesivos gobiernos democráticos que ventilaron una controversia sobre jurisdicción marítima ante la mirada de la opinión pública mundial. Todo ello evidenció a favor de la seguridad jurídica que prevalece en ambas naciones, por lo que, reiteramos que a través del dialogo por los canales diplomáticos y, exclusivamente a través de ellos, se superen escollos que conduzcan a una constructiva relación bilateral que está llamada a ser la impronta del siglo actual.

BIBLIOGRAFÍA

BRUCE ST JOHN, Bruce. *La Política Exterior del Perú*. Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. Lima, 1999.

MC EVOY, Carmen. Entrevista del Diario *La Tercera* el 24 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2013/03/678-515368-9-carmen-mcevoy-si-la-haya-es-favorable-a-peru-sera-una-recuperacion-simbolica.shtml>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. *Traducción no oficial del Fallo de la Corte Internacional de Justicia*. Realizado por la Ministra (SDP) Marisol Agüero Colunga, Coordinadora de la Delegación Peruana ante la Corte Internacional de Justicia.

YEPES, Ernesto. *El Informe Secreto Pershing - Lassier. La chilenización del siglo XX al desnudo. Evitemos la del siglo XXI.* Asociación Perú Soberanía y Desarrollo. Lima, 2013.

GONZALES POSADA, Luis. *La Haya, Decisión Histórica.* Editorial San Alberto. Lima, 2015.

RODRIGUEZ CUADROS, Manuel. *Delimitación Marítima con Equidad: El Caso de Perú y Chile.* Ediciones PEISA. Lima, 2007.

NOVAK TALAVERA, Fabián y GARCÍA- CORROCHANO MOYANO, Luis. “El derecho en la tierra, o la importancia del inicio de la frontera terrestre para definir fronteras marítimas. El caso entre el Perú y Chile”, en *Revista Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.* N° 61. Año 2008.

* * *