

EL PRINCIPIO DE LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA HISTORIA INTERNACIONAL DEL PERÚ*

Generalmente se hace una completa confusión entre el principio de las Nacionalidades y el principio de la Libre Determinación. Sin embargo de su estrecho parentesco, el primero es principalmente un fenómeno social, en virtud del que grupos humanos afines se agrupan para constituir juntos un Estado. El segundo es el derecho de los pueblos para decidir respecto de su propio destino, no solamente en lo relativo al agrupamiento de integración estadual sino también respecto de su forma de gobierno o sea del sistema político que quieren adoptar. El principio de la Libre Determinación puede ser un instrumento de aplicación del principio de las Nacionalidades, pero puede haber o no una cuestión de nacionalidades, en el sentido social, cuando se aplica el principio de Libre Determinación.

En Europa, refiriéndome a la Historia paralela al desenvolvimiento del Derecho Internacional, en los últimos siglos, la existencia de nacionalidades ha precedido a la Libre Determinación. Esta ha servido para cumplir el destino y la voluntad de aquellas. En América la Libre Determinación ha sido anterior a la existencia de nacionalidades y ha servido para integrar Estados sobre los cuales sólo el trascurso del tiempo

* Artículo publicado en la edición N° 1 (1941) de la *Revista Peruana de Derecho Internacional*.

va organizando nacionalidades definidas. Pero en el momento en que terminó el régimen colonial y se produjo la Independencia americana, no existía sino una vasta nacionalidad indo-ibérica. En las agrupaciones políticas y administrativas del Coloniaje no se oponían rasgos diferenciales como los que distinguen a los grupos nacionales en el continente europeo. La Libre Determinación demostró el juego de la voluntad política de las circunscripciones para juntarse o separarse en nuevos Estados. Pero solamente después de la constitución de estos nuevos Estados se han ido formando lentamente diferencias nacionales entre ellos.

Es interesante contemplar, desde el punto de vista de la acción internacional del Perú, la manera cómo el principio de la Libre Determinación ha funcionado en las relaciones de nuestro país con otros o en su política general. Se puede así llegar a la conclusión de que la afirmación y el respeto de la Libre Determinación de los pueblos es una constante de nuestra vida internacional. La ejercimos al constituirse el Estado peruano; la fomentamos o la respetamos en la constitución y en la organización política inicial de los Estados vecinos; la defendimos cuando estuvo en peligro por la acción de amenazas extracontinentales o continentales; nos adherimos a ella cuando constituyó una dirección de la vida jurídica internacional contemporánea y una aplicación de postulados políticos y morales a los que el Perú ha sido siempre leal.

Brevemente, caben algunas referencias. La emancipación nacional y americana constituyeron el primer acto de Libre Determinación de los pueblos en nuestra historia y en la del continente. La Independencia fue, por su esencia, un acto de esta naturaleza. Es cierto que no se habían generalizado todavía en el Derecho Internacional las formas con que se ha expresado en otros casos la voluntad de los pueblos. Esta no estaba organizada para el sufragio directo porque carecía del concepto doctrinario y del instrumento legal para ejercerlo; pero los Cabildos asumieron la soberanía y su expresión. Dentro del sistema de la sociedad colonial y dentro del papel que correspondió a los Cabildos en la emancipación americana, es estricto decir que se componían de un personal designado, pero que eran eminentemente representativos.

No prosperaron entre nosotros los pensamientos monárquicos que hubieran tendido a colocar a la cabeza de los nuevos Estados, príncipes pertenecientes a casas reinantes europeas, que hubiesen vinculado a aquellos con las antiguas metrópolis o con sus tendencias espirituales a un punto que habría afectado profundamente la voluntad popular expresada en favor de las instituciones republicanas, siguiendo el ejemplo, ya de seis lustros, de la independencia de los Estados Unidos.

Al formarse el Estado peruano, lo hizo mediante aquel juego de la Libre Determinación que colocó dentro de su unidad política y jurídica a las diversas circunscripciones españolas que desearon reunirse en su entidad. De esta manera todas las circunscripciones dependientes del Virreinato de Lima, con excepción de Jaén y Guayaquil, formaron el Perú. El *uti possidetis* de la Independencia americana es una regla de demarcación de provincias libremente agrupadas, pero no es un principio de constitución de Estados. La constitución se realizó mediante la Libre Determinación de los pueblos y el *uti possidetis* vino, más tarde, a ser la norma que sirviera para delimitar los recientes Estados. Antes de él y por encima de él, esos nuevos Estados estaban integrados por la voluntad popular que correspondía algunas veces a la gravitación de los agrupaciones coloniales, pero que traducía, otras veces, el deseo de las poblaciones de romper con un fácil automatismo para expresar en las flamantes organizaciones políticas, afinidades de este orden o de orden económico que eran más fuertes.

Jaén, que pertenecía al Virreinato de Santa Fe, se separó de éste para juntarse, en virtud de la Libre Determinación, a las circunscripciones que formaron el Estado peruano. Guayaquil, que pertenecía al Virreinato de Lima, se separó de éste para juntarse a las circunscripciones del Virreinato de Santa Fe que formaron el Estado colombiano. De esta manera aquel principio de la Libre Determinación de los pueblos quedó consagrado afirmativamente por el Perú con la incorporación de Jaén; y negativamente con la desintegración de Guayaquil.

En los primeros años de la Independencia, en cuanto concierne a las relaciones internacionales del Perú, hay lo que pudiera llamarse un

reajuste de las soberanías, mediante la aplicación del principio de la Libre Determinación. Por la expulsión de las tropas colombianas y la cancelación de la autoridad de Bolívar, se puso término a la influencia de éste y de Nueva Granada en la política internacional e interna del Perú, quedando los peruanos dueños de su destino en ambos campos. Para ratificar y coronar esta acción se produjo la guerra con Colombia de fines de 1828 y comienzos de 1829. Habiendo sido favorable al Perú la campaña marítima que culminó en la ocupación de Guayaquil, y adversa la campaña terrestre, en que se produjo el desastre de Tarqui, más por acción de las rivalidades internas de los caudillos peruanos que por la superioridad militar del adversario, se terminó en la liquidación representada por el Tratado de Guayaquil de 22 de setiembre de 1829. Este tratado puso término a las hostilidades, no resolvió la cuestión de límites que era la verdaderamente fundamental entre los dos Estados y dejó, a cada uno enteramente dueño de su propio destino.

Dentro de la misma dirección política para concluir con la influencia colombiana y bolivariana, se había realizado, meses antes la campaña de Bolivia, destinada a concluir también, en ese país, con la misma influencia. En efecto, después del período vacilante en el que se determinó finalmente, mediante el respeto de la libre voluntad popular, la constitución del Estado boliviano, el Libertador encontró en éste un pedestal para la Constitución Vitalicia y la prolongación de su preponderancia en el Perú, en Bolivia y en Colombia misma. Sucre gobernaba en el Altiplano, como un representante personal de Bolívar. Las tropas colombianas ejercían, allá también, una larga y odiosa intervención. Gamarra, entonces, con el acuerdo de importantes elementos bolivianos, hizo la campaña militar que expulsó a Sucre y a las tropas colombianas y que culminó en el Tratado de Piquiza, de 6 de julio de 1828, que, además de consagrar esas finalidades, deshizo el peligro de que el Perú, cuya guerra con Colombia era ya inevitable, pudiera ser atacado por el norte y por el sur. Por encima de las circunstancias y de las consecuencias de la campaña de Gamarra, es evidente que ella consagró el principio de la Libre Determinación, afirmando la independencia boliviana.

El Ecuador se constituyó en 1830 y el Perú no tardó en reconocer su existencia internacional. Aquella constitución se hizo “en forma plebiscitaria por voluntad de las provincias que, al quedar sueltas de todo vínculo por la disolución de Colombia, convinieron en unirse, en uso de su soberanía para constituir un nuevo Estado”. Mediante su reconocimiento, el Perú consagró una vez más el régimen de la Libre Determinación de los pueblos para decidir sobre su propio destino. Y lo hizo, precisamente, para aceptar la constitución del país frente al que debía de oponer, en el transcurso del tiempo, el mismo principio conforme al que se erigieron a la vida libre uno y otro Estado, incorporando el Perú las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas que no pudieron, por lo tanto, ser elemento constitutivo del Ecuador, nueve años después de aquel primer y definitivo hecho.

En el proceso político de la Confederación Perú-boliviana no aparece tan clara, a primera vista, la voluntad de Libre Determinación, pero no es difícil descubrirla en medio del entreveramiento de naciones, de ejércitos y de caudillos. Aun cuando pueda sostenerse, con argumentos muy importantes, la genialidad de la concepción confederativa de Santa Cruz, parece claro que él actuó en posible concordancia con elementos dirigentes y pensantes del Perú y Bolivia, pero que contrarió el deseo general de ambos pueblos, expresado también por elementos dirigentes, de tener una vida política separada. Al resistir a la Confederación, Salaverry, que constituía el gobierno representativo del Perú, estuvo al servicio del principio de la Libre Determinación. Aun cuando la finalidad política de Chile era la de destruir la Confederación que representaba un peligro hegemónico en la América del Sur, y, aun cuando servía su propio destino, es lo cierto que, desde que ayudó al Perú a libertarse de Santa Cruz y del propósito confederativo y puso término a la intervención, dejando a nuestro país que se reconstituyera de conformidad con su propio concepto de organización política, sirvió también él, a la Libre Determinación.

Contrariamente no la sirvió Gamarra en la nueva guerra que hizo a Bolivia en 1841. Quiso, entonces, intervenir en la política interna boliviana, favoreciendo la supremacía de Ballivián, que fue su cómplice hasta que Gamarra pasó la frontera, pero que se convirtió luego en el caudillo de Bolivia

unificada contra el invasor. Derrotado Gamarra en Ingavi, la intervención concluyó, y ambos países se prometieron no intervenir en su respectiva política interna, mediante el Tratado de Puno de 7 de junio de 1842.

Hay otro período en que gravita sobre la Historia Internacional del Perú el principio de la Libre Determinación. Se destaca en ese período la acción, desenvuelta desde 1847, para oponerse a las intrigas del General Flores en las cortes europeas, a fin de recibir apoyo militar para intervenir en la constitución de gobiernos mediatizados en la América latina. No hubo, sin duda, un propósito de reconquista en el pensamiento del General Flores ni en la satisfacción con que se le prestó ayuda, pero sí lo hubo de contrariar la libre voluntad de los pueblos americanos, sometiénolos a gobiernos repudiados por ellos. El Perú fue el eje de la resistencia contra los proyectos de General Flores. Convocó el Congreso Americano que se reunió en Lima en 1847 y que concluyó célebres tratados de solidaridad. Fácil es, sin embargo, observar cómo, aún dentro de esa tendencia, la política peruana estuvo dirigida a contrariar el propósito de dar al Congreso de Plenipotenciarios Americanos una autoridad que hubiera resultado capaz de desconocer la voluntad popular. Al mismo afán de oponerse a toda influencia capaz de limitar la Libre Determinación obedecen claramente el padrínazgo peruano al Tratado Continental de Santiago de Chile de 1856 y la acción promovida en Washington por la misma época con motivo de la expedición filibustera de Walker en Nicaragua que tuvo el grave significado de representar una política de amenaza interamericana.

Muy poco después se realizó la guerra con el Ecuador de 1859. El curso militar, político y diplomático de estas hostilidades revela el espíritu generoso, de efectiva pero exagerada fraternidad americana, con que las condujo el Perú. Vencedor, no obtuvo ventajas diplomáticas ni políticas, ni siquiera vio consagrado su legítimo derecho territorial, mediante la demarcación definitiva de la frontera común. Y lejos de imponer la supremacía de una de las dos facciones ecuatorianas que se disputaban el gobierno de ese país, para hacer con ella un acuerdo sólido y decisivo, Castilla dejó al Ecuador dueño absoluto de su libertad política, para

establecer como mejor le pareció su gobierno interno y para desaprobare el Tratado de Mapasingue de 25 de enero de 1860.

En 1864 el Perú se puso, como en 1847, a la cabeza de la solidaridad americana. Un nuevo Congreso se reunió en Lima para organizarla jurídicamente y las armas peruanas contribuyeron a defender a Chile de la agresión española y pusieron término definitivo a la hostilidad de la antigua metrópoli, en la victoria del Callao de 2 de mayo de 1866. Tanto la acción internacional como la interna, estuvieron claramente impulsadas por la defensa de la Libre Determinación de los Estados americanos para ejercitar su independencia en la vida externa, no aceptando imposiciones que la limitaran.

La desventurada guerra con Chile de 1879 a 1883 no fue enteramente extraña a la idea de la Libre Determinación. La cláusula tercera del Tratado de Ancón, según es bien sabido, estableció que un plebiscito, que se realizaría diez años después, resolvería en votación popular la suerte definitiva de las provincias de Tacna y Arica. Era, inequívocamente, entregar a la Libre Determinación la decisión de la soberanía. El Perú no se apartó de esta interpretación ni cuando sostuvo que el plebiscito debía realizarse, ni cuando mantuvo, en los años que precedieron al arbitraje de Washington, que ya el plebiscito no se podía efectuar porque estaban falseadas sus condiciones esenciales por el trascurso del tiempo y también por la obra de chilenización. Sin embargo, el Perú, leal a sus principios internacionales, aceptó el laudo inicuo del Presidente Coolidge, que mandaba efectuar el plebiscito en 1925, y acudió a todos los actos preparatorios hasta que los propios delegados del árbitro declararon que era imposible realizarlo por la acción de Chile contra la voluntad popular. Antes del proceso plebiscitario, como después de él, el Perú sostuvo que el respeto de la libre voluntad popular consistía en devolverle la integridad de las provincias. Fueron ellas, no obstante, divididas por el Tratado de Lima de 3 de junio de 1929.

Seguramente en relación con el conflicto de Tacna y Arica, pero también porque correspondía a su arraigada doctrina internacional, el Perú adhirió entusiastamente a la ideología del Presidente Wilson, esencialmente asentada sobre el principio de la Libre Determinación, tanto cuando afirmó el derecho de los grupos nacionales a resolver sobre

su propio destino como cuando constituyó la Liga de las Naciones, expresión suprema de una organización política que hacía de esa libertad de los pueblos para resolver sobre su propio destino una condición esencial de la vida internacional.

En el curso diplomático del conflicto con el Ecuador, el Perú ha hecho una afirmación continua de derechos basados en la Libre Determinación. Desde que Bernardo de Monteagudo, Ministro de Relaciones Exteriores, afirmó en 1822 que ésta era la norma constitutiva del Perú independiente; en el alegato de 1905, ante el real árbitro español; en la presentación indeclinable hecha en la Conferencia de Washington de 1936 a 1938; en las últimas actitudes diplomáticas motivadas por la interferencia de terceros Estados, en 1941; y en la extensa y firme exposición que las ha acompañado; nuestro país no ha cesado de mantener esa afirmación. Ha tenido la satisfacción de verla consagrada en el proyecto de fallo del Consejo de Estado Español, cuyo rechazo por el Ecuador, determinó el frustramiento del arbitraje.

La más fuerte argumentación contra el tratado peruano-colombiano de 1922, estuvo basada en el desconocimiento de la voluntad de los pobladores peruanos, principalmente del llamado “trapezio amazónico”, entre el Putumayo y el Amazonas. Fueron ellos y los representantes del Nor-Oriente peruano quienes más vivamente hicieron mérito de aquella voluntad popular desconocida. Años más tarde, cuando el conflicto peruano-colombiano de Leticia, el Gobierno, las instituciones y los escritores peruanos invocaron la Libre Determinación como argumento fundamental contra la posesión colombiana de aquella sección amazónica.

Aun cuando no haya terminado ni se vislumbre todavía la organización jurídica que resulte de ella, no parece aventurado predecir que el sentimiento público y la actitud oficial del Perú se mantendrán, como se han expresado generalmente hasta ahora, en favor de la Libre Determinación de los pueblos para resolver sobre su propio destino y en contra del sometimiento de éste a la voluntad imperial o a la fuerza.