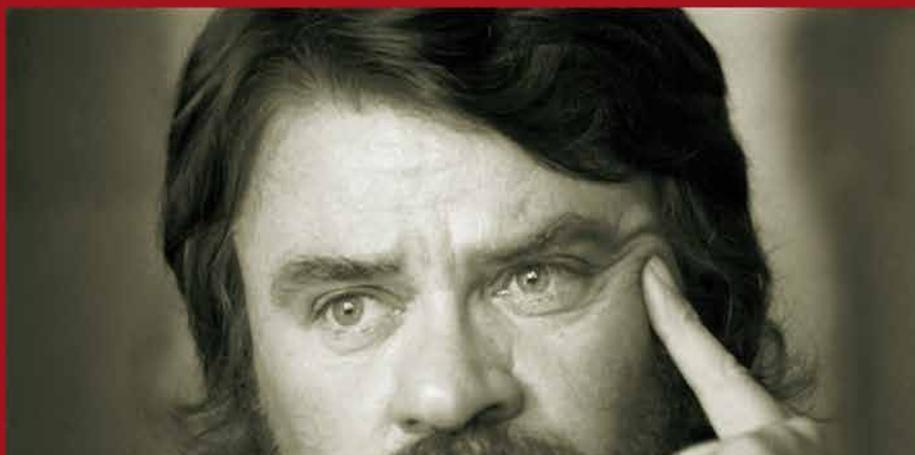


HOMENAJE A FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA



Capítulo 59

COMITÉ EDITOR

Jorge Avendaño Valdez
Alfredo Bullard González
René Ortiz Caballero
Carlos Ramos Núñez
Marcial Rubio Correa
Carlos A. Soto Coaguila
Lorenzo Zolezzi Ibárcena



FONDO
EDITORIAL

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del Comité Editor.

Homenaje a Fernando de Trazegnies Granda

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Editado por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición: Carlos A. Soto Coaguila

Diseño, diagramación y corrección de estilo: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: junio de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-06815

ISBN: 978-9972-42-888-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501360900257

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

EL TRATADO DE 1929 EN LA HISTORIA DEL PERÚ

*Fernando Vidal Ramírez**

Con el tratado celebrado en Lima el 3 de junio de 1929 y su protocolo complementario se puso fin a la cuestión de Tacna y Arica, azarosa secuela que derivó del Tratado de Ancón del 20 de octubre de 1883. Las cláusulas pendientes de cumplimiento han sido también una azarosa secuela que culminó con la suscripción del acta de ejecución suscrita el 13 de noviembre de 1999 y sus documentos complementarios, aunque todavía queda pendiente la delimitación de la frontera marítima, cuya dilucidación ha sido sometida a la Corte Internacional de La Haya. Con este estudio del significado y la trascendencia del Tratado de 1929 me adhiero al homenaje a Fernando de Trazegnies Granda.

1. LOS ANTECEDENTES MEDIATOS: EL TRATADO DE ANCÓN

1.1 La situación del Perú en 1883

Después del combate de Angamos, la situación del Perú, en su obligado enfrentamiento bélico con Chile, se tornó sumamente difícil. En diciembre de ese mismo año, Piérola había asumido la jefatura del gobierno tras producir la caída del presidido por el general Prado. A consecuencia de la batalla de Tacna, las tropas bolivianas desaparecieron del escenario de la guerra. Luego del holocausto de Arica, Chile ya podía llevar la guerra con avance incontenible.

El Perú, que desde el inicio del conflicto había buscado una solución pacifista, deseaba llegar, por todos los medios que permitieran el decoro y la dignidad nacional, a la paz. Tal sentimiento alentaba también Bolivia. Y tales fueron los motivos que impulsaron a Piérola a participar, en octubre de 1880,

* Doctor en Derecho. Miembro de la Comisión Revisora del Código Civil de 1984 y de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Ex Presidente de la Academia Peruana de Derecho. Socio del Estudio Rodríguez-Mariátegui & Vidal Abogados.

en las conferencias de Arica, atendiendo a la mediación de Estados Unidos de Norteamérica. Las conferencias fracasaron, pues la posición peruana fue la de mantener la intangibilidad territorial, negar todo pago indemnizatorio y someter la cuestión al arbitraje del presidente de Estados Unidos; mientras que la de Chile fue la de la cesión del litoral boliviano y de Tarapacá, el pago de una indemnización, la retención de Moquegua, Tacna y Arica por tropas chilenas hasta que se cumpliera con el pago de la indemnización y la exigencia de que el Perú asumiera el compromiso de no fortificar Arica cuando le fuere devuelta, y de convertir el puerto en exclusivamente un puerto comercial¹.

Chile continuó pues la guerra, bombardeando los puertos del litoral peruano e incursionando en poblaciones de la costa norte. Después de la heroica defensa de San Juan y Miraflores y de la ocupación de Lima, Piérola se dirigió al interior del país. Desde allí, fueron infructuosos sus esfuerzos para entrar en arreglos con Chile, cuyos personeros desconocieron su autoridad. En noviembre de 1881, estando en Tarma, Piérola dimitió; ordenó a las autoridades políticas y a los comandantes que mantenían tropas en armas ponerse a disposición de Cáceres².

Con la ocupación de Lima, Chile consideró que había llegado el momento de entablar negociaciones para la paz y con esta finalidad propició la formación de un gobierno provisorio. Pero ya se habían formado en Lima diversas agrupaciones de vecinos notables, por propia iniciativa y para la misma finalidad, decididas todas a desconocer el gobierno de Piérola y designar un mandatario que pudiera llegar a un entendimiento con el invasor. Así, en febrero de 1881 fue designado Francisco García Calderón para que asumiera un gobierno provisional, unipersonal, sujeto a la Constitución de 1860 y que debía convocar al último congreso constitucional; esto es, al que había estado en funciones hasta 1879, quince días después de celebrar el armisticio. El gobierno así designado quedó instalado en marzo del mismo año y tomó como sede Magdalena, utilizando la casona que había servido de descanso a los últimos virreyes y que también habían ocupado San Martín y Bolívar.

El Congreso, convocado y reunido en el distrito de Chorrillos, declarado zona neutral³, autorizó a García Calderón a negociar la paz pero sin cesión territorial, lo que, pese a la mediación norteamericana, determinó el fracaso de las negociaciones y el destierro del propio Presidente, que fue llevado cautivo a Chile en noviembre de 1881⁴. El gobierno provisorio lo asumió Lizardo Montero en su condición de vicepresidente.

¹ BASADRE (1983, tomo VI: 217).

² BASADRE (1983, tomo VI: 276).

³ BASADRE (1983, tomo VI: 265 y ss.).

⁴ Véase GARCÍA CALDERÓN (1949).

Poco después de la instalación del gobierno de García Calderón, Cáceres había iniciado, en abril de 1881, la campaña de La Breña. Esta actitud beligerante llevó a Chile, en septiembre de 1882, a reabrir negociaciones con el presidente García Calderón, ya cautivo. Utilizó para el efecto la mediación del ministro norteamericano en Santiago, Cornelio A. Logan, que asumió la posición chilena de una paz con cesión territorial y una futura adquisición de Arica y Tacna. Estas negociaciones fracasaron frente a la firme actitud de García Calderón de no hacer una cesión territorial, lo que motivó que Logan se dirigiera a Montero, en noviembre del mismo año, ofreciéndole el reconocimiento de su gobierno por Chile y negociar una paz sobre la base de la cesión definitiva de Tarapacá y la compra de Arica y Tacna, sin resultado alguno, pues el gobierno de Montero respaldó la actitud de García Calderón.

Mientras tanto, a la resistencia de Cáceres seguían las exacciones de Chile en el territorio peruano ocupado e incursionado por sus tropas. Frente a este estado de cosas había ya insurgido Iglesias, en agosto de 1882, con «el grito de Montán». En su proclama, Iglesias sostuvo la necesidad de terminar con el daño y la humillación de la ocupación enemiga por medios prácticos, pues desde febrero de 1881 la guerra no se hacía ya contra Chile sino contra «nuestros propios desventurados pueblos», y por eso la situación se reducía a escoger entre la ocupación chilena, con todos sus perjuicios materiales y morales, o el reconocimiento valeroso de la derrota⁵.

Iglesias organizó su gobierno en Cajamarca y convocó a una Asamblea Legislativa con representantes de la zona norte del país, que se instaló en el mes de diciembre de 1882. La asamblea eligió presidente a Iglesias y acordó ajustar la paz con Chile, «[...] siempre que las condiciones impuestas por el vencedor no sean tales que amenacen la independencia nacional ni cieguen en lo absoluto las fuentes de su regeneración y de su progreso» y que el tratado que se celebre fuera sometido para su ratificación a un congreso constituyente, el que además debía dictar una nueva constitución y las leyes que permitieran la elección popular de un nuevo presidente de la nación⁶.

Con el establecimiento del gobierno de Iglesias hubo dos gobiernos en el Perú, pues el de Montero seguía en funciones en Arequipa. El de Montero contaba con el apoyo de Cáceres, era reconocido por la mayor parte de los pueblos del territorio nacional, mantenía la alianza con Bolivia y representaba la resistencia a Chile. El de Iglesias ejercía su acción en un radio estrecho, estaba desvinculado de Bolivia y solo representaba el propósito de la paz.

⁵ BASADRE (1983, tomo VI: 315).

⁶ BASADRE (1983, tomo VI: 316).

Chile había reconocido el gobierno de García Calderón y se había visto precisado a reconocer a Montero, ante el cautiverio al que había sometido al presidente. Fracasadas las negociaciones con el gobierno de Arequipa, Chile comenzó a apoyar al de Cajamarca y a iniciar tratativas para la paz, al mismo tiempo que Iglesias iba aumentando su respaldo y consiguiendo el apoyo de personajes influyentes, como el de José Antonio de Lavalle, quien, junto con Mariano Castro Zaldívar, suscribiría el Tratado de Ancón.

1.2 El Tratado de Ancón

El tratado de paz, denominado «de Ancón» porque su redacción definitiva fue convenida en ese balneario, se suscribió en Lima el 20 de octubre de 1883. Según relata Basadre⁷ antes de suscribirlo, no obstante la cesión de Tarapacá, discutieron largamente el negociador chileno Novoa, que demandaba la venta de Tacna y de Arica, y el negociador peruano Lavalle, que se oponía, para convenir, por último, en la celebración del plebiscito que definiera la soberanía a la que quedarían sometidas.

El plebiscito quedó pactado en el artículo tercero, que dispuso la posesión por Chile de las provincias de Tacna y Arica por un término de diez años, transcurrido el cual, mediante plebiscito, debía decidirse si quedaban definitivamente bajo la soberanía de Chile o si se reintegraban al territorio peruano, para cuyo efecto, mediante un protocolo especial, debía establecerse la organización del plebiscito y su realización. El protocolo plebiscitario no fue negociado con el tratado y ello trajo graves consecuencias posteriores.

1.3 La vigencia del tratado

Como se ha indicado anteriormente, la asamblea legislativa que autorizó a celebrar el tratado dispuso que este debía ser sometido para su ratificación al congreso constituyente que el presidente Iglesias se había obligado a convocar. El plazo de diez años de la posesión de los territorios de Tacna y Arica, así como el término para llevar a efecto el plebiscito, debían contarse desde que se ratificara el tratado y se realizara su canje.

Convocado el congreso constituyente, se instaló el 1 de marzo de 1884, promulgó la ley aprobatoria del tratado el 11 de mismo mes y se procedió al canje de ratificaciones el 20 de mayo de ese mismo año. De este modo, el denominado

⁷ BASADRE (1983, tomo VI: 347).

Tratado de Ancón inició su vigencia y comenzó también el cómputo del plazo para el plebiscito que debía definir la situación de Tacna y Arica.

1.4 El incumplimiento del artículo tercero del Tratado de Ancón

Como se ha recordado, por el artículo tercero del tratado quedó pactado que la soberanía definitiva sobre los territorios de Tacna y Arica debía decidirse mediante un plebiscito al cumplirse diez años de su ratificación, para cuyo efecto debía suscribirse un protocolo especial que formaría parte del tratado. Este protocolo nunca pudo ser acordado y formalizado, lo que determinó que Chile, después de cumplido el plazo, continuara en posesión de los territorios de Tacna y Arica, detentándolos.

El artículo tercero del tratado fue el que más controversias causó en la época misma de su suscripción y de su sometimiento al Congreso Constituyente para su ratificación. Recibió el rechazo de las colectividades tacneña y ariqueña, y de personalidades de la época como García Calderón, Piérola y Cáceres.

Se generaron serias dudas respecto de las verdaderas intenciones de Chile, como las que registra Basadre⁸, quien ha dejado expuesto que escritores chilenos llegaron a afirmar que la posesión de Tacna y Arica por diez años fue una cesión sin el nombre. A este respecto, es importante citar a Conrado Ríos Gallardo, ministro de Relaciones Exteriores de Chile cuando se celebró el Tratado de 1929⁹, quien, comentando las inquietudes del negociador Novoa por no haberse concertado las bases para el protocolo, atribuye al presidente de Chile y a su ministro de Relaciones Exteriores el haber considerado que el artículo tercero ocultaba la cesión simulada de Tacna y Arica.

Alberto Ulloa Sotomayor ha escrito que el Perú, al finalizar la guerra, quedó no solamente vencido sino aniquilado por un largo período, como consecuencia de la conquista de Tarapacá, del desastre de sus finanzas, de la prolongada y expoliadora ocupación militar y de la inestabilidad política, entre otros factores, y que en tales condiciones no podía exigir de Chile la formalización del protocolo plebiscitario, que no era absolutamente preciso, hasta las proximidades del término de diez años de la posesión provisional de Tacna y Arica. Hacerlo, ha afirmado nuestro ilustre internacionalista, hubiera sido una grave imprudencia frente a la arrogancia triunfadora de Chile y mientras se ventilaban las tercerías de los acreedores internacionales del Perú¹⁰.

⁸ BASADRE (1983, tomo VI: 348-349).

⁹ RÍOS GALLARDO (1959: 11 y ss.).

¹⁰ ULLOA SOTOMAYOR (1997: 23-24).

Chile no permaneció inactivo ante la inexistencia del protocolo. Según registra Basadre, frente a la empobrecida situación económica en que se hallaba el Perú, en 1886 Chile formuló una propuesta para entregar no solo la suma pactada en el tratado (diez millones de pesos o de soles), sino una suma aún mayor para la cesión de Tacna y Arica, propuesta formalizada en 1888 y reiterada en 1889 y 1890. Estas proposiciones recibieron, a su vez, el reiterado rechazo de nuestra cancillería¹¹.

En 1892 el Perú planteó el inicio de negociaciones para la concertación del protocolo, lo que dio lugar a que Chile presentara fórmulas para obviar el plebiscito y otras alternativas que impidieron arribar a acuerdos. El Perú insistió en la búsqueda de fórmulas viables para la solución del diferendo y quedaron detenidas las tratativas debido a cambios en la política interna de Chile y a la guerra civil desatada en el Perú por el enfrentamiento de Piérola y Cáceres. De este modo, la situación de los territorios ocupados en virtud del Tratado de Ancón, quedó inalterada¹².

En 1894, al cumplirse el plazo de diez años de la ratificación del tratado y sin haberse concertado el protocolo, el plebiscito para definir la soberanía sobre los territorios de Tacna y Arica era irrealizable y Chile continuaba detentándolos.

2. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

2.1 La lucha por el plebiscito

Los años que siguieron al Tratado de Ancón fueron de inestabilidad política en el Perú, por lo que a sus protestas reiteradas replicaba Chile alegando esa inestabilidad como inconveniente para la negociación de los términos del protocolo, manteniendo además la posición de que continuaría con la posesión hasta que un plebiscito decidiera lo contrario, aunque llegando a sugerir alternativas de solución distintas, las cuales, en el fondo, estaban orientadas a continuar detentando los territorios de Tacna y Arica.

Al instalarse en 1895 el gobierno de Piérola, que dio inicio a un largo período de estabilidad política, el Perú inició también la búsqueda de entendimientos con Chile para viabilizar el plebiscito que decidiera la soberanía sobre Tacna y Arica, sin aceptar ningún planteamiento sustitutorio. En 1898, Billinghurst, tarapaqueño de origen y residente en Iquique —años más tarde presidente del Perú—, fue comisionado a viajar a Santiago para negociar las bases de la celebración del

¹¹ BASADRE (1983, tomo VIII: 189).

¹² BASADRE (1983, tomo VIII: 189 y ss.).

plebiscito. Se suscribió entonces el protocolo que se conoce como Billinghurst-Latorre, que no alcanzó vigencia pues, pese a que el Congreso peruano lo aprobó, no obtuvo la aprobación del Congreso chileno: si bien el Senado le dio su visto bueno, su Cámara de Diputados lo rechazó a comienzos de 1901.

La frustración del Protocolo Billinghurst-Latorre produjo la ruptura de relaciones diplomáticas, la intensificación del proceso de chilenización¹³ en los territorios de Tacna y Arica, y, como consecuencia, una azarosa etapa en las relaciones bilaterales del Perú y Chile, que ha sido estudiada por algunos de nuestros más destacados internacionalistas¹⁴.

En 1904 Chile y Bolivia firmaron el Tratado de Paz, Amistad y Comercio, que, al fijar la demarcación territorial comprendiendo los territorios de Arica, Tacna y Tarata como chilenos y estipular la construcción del ferrocarril de Arica a La Paz, motivó la protesta del Perú y su objeción a esas disposiciones alegando la precariedad de la posesión de Chile sobre esos territorios. Del respectivo intercambio de notas surgió nuevamente la posibilidad de negociar la ejecución de la cláusula pendiente del Tratado de Ancón, y con ella la reanudación de las relaciones diplomáticas.

En 1908 se formalizaron negociaciones. Chile planteó el englobamiento de la solución a la cláusula tercera del Tratado de Ancón con una serie de diversos convenios; paralelamente, abandonando la tesis de la cesión encubierta, planteó la división de los territorios en disputa. El Perú fijó su posición en el sentido de tener como única cuestión de fondo la solución plebiscitaria para definir la suerte de Tacna y Arica. Las tratativas no tuvieron resultado. Se produjo luego una nueva ruptura de relaciones diplomáticas, como consecuencia del «incidente de la corona» generado por el rechazo de la cancillería peruana a una corona de laureles ofrecida por el gobierno de Chile para ser colocada en la Cripta de los Héroes construida en el Cementerio General de Lima¹⁵.

En 1909 Chile propuso que el plebiscito se realizara tanto con la concurrencia de los oriundos de Tacna y Arica como con la de los residentes; esto porque, en aplicación de la política de chilenización y a propósito de la construcción del ferrocarril de Arica a la Paz, había radicado y seguía radicando allí un creciente número de nacionales chilenos. El Perú hizo una contrapropuesta para limitar la participación de los residentes a solo los que pudieran acreditar esta condición hasta 1907. Las tratativas fracasaron y coincidieron con la promulgación, por el Congreso de Chile, de la Ley de Colonización para Tacna, que autorizaba a su

¹³ Véase BASADRE (1981), PALACIOS RODRÍGUEZ (1974) y MORALES ARIAS (1991).

¹⁴ Véase BELAUNDE (1919), MAÚRTUA (1919) y ULLOA SOTOMAYOR (1997)

¹⁵ Véase BASADRE (1983, tomo VIII: 283 y ss.) y ULLOA SOTOMAYOR (1997).

poder Ejecutivo a invertir considerables recursos en la zona. A su vez, esto coincidió con la agudización de la violencia del proceso de chilenización, que trasuntó en atentados contra los periódicos peruanos, la prohibición del funcionamiento de escuelas peruanas, la clausura de las iglesias y la expulsión de los sacerdotes peruanos —entre ellos, Juan Gualberto Guevara, años más tarde arzobispo de Lima y cardenal del Perú—, todo lo cual llevó al Perú, a comienzos de 1910, a una nueva ruptura de relaciones diplomáticas.

Según registra Basadre, en 1910 se produjeron las mediaciones oficiosas del Canciller brasileño Rio Branco y del enviado chileno Alfonso, en las que se habría aceptado la cesión definitiva de Arica, aunque en el entorno del conflicto en ese momento existente con el Ecuador¹⁶.

En 1912, siendo Billinghurst presidente, hizo llegar a la cancillería chilena una propuesta que modificaba sustancialmente la posición hasta entonces sostenida por el Perú. Las bases propuestas fueron, entre otras, la postergación del plebiscito hasta 1931 y el derecho de votar de los nativos y de los residentes con antigüedad de cinco años. Chile planteó la reducción de la residencia a un año. Las tratativas condujeron a un acuerdo de aplazamiento del plebiscito hasta 1933 y la reducción a tres años de la residencia. El Congreso peruano no aprobó el resultado de estas negociaciones.

A lo largo de los años de conflicto por los territorios de Tacna y Arica no se había motivado una participación directa de Estados Unidos, ni de ningún otro Estado americano, para coadyuvar a su solución. Por eso, en 1917, cuando la comunidad internacional conoció los principios y fundamentos expuestos por el presidente Wilson ante el Congreso de su país, justificando la participación de Estados Unidos en la guerra europea, el Perú se sintió moralmente apoyado y se adhirió a la doctrina wilsoniana, particularmente en cuanto proclamaba que ningún pueblo podía ser sometido a la soberanía bajo la cual no quería vivir.

La posición asumida por el gobierno peruano y los brotes de alzamiento en las provincias cautivas trajeron como consecuencia la intensificación de la política de chilenización y represalia a las familias peruanas residentes. En 1918 estos hechos produjeron la ruptura de las relaciones consulares, que complementó aquella de las relaciones diplomáticas.

Esta situación de las relaciones bilaterales y los ideales que inspiraba la doctrina Wilson hicieron que el Perú modificara su posición respecto de la necesidad del protocolo para viabilizar el plebiscito, y que, por el contrario, orientara su política hacia un intento de revisión del Tratado de Ancón.

¹⁶ Véase BASADRE (1983, tomo IX: 299-300).

2.2 El intento revisionista del Tratado de Ancón

Según relata Basadre¹⁷, el gobierno de José Pardo se inclinó desde enero de 1918 a la idea de rechazar el Tratado de Ancón, lo cual implicaba la reivindicación de Tarapacá, a través de la Sociedad de Naciones. Pardo acreditó una delegación a la conferencia de Versalles, que en junio de 1919 dio lugar al tratado que sirvió de origen a la Liga de las Naciones. Para entonces, el gobierno de Pardo llegaba a su fin. Augusto B. Leguía había ganado las elecciones y, sin esperar la transmisión del mando, dio el golpe de Estado del 4 de julio de 1919. En diciembre de ese mismo año, la Asamblea Nacional declaró la caducidad del tratado por incumplimiento de la cláusula tercera¹⁸.

En noviembre de 1920 el Perú planteó la demanda reivindicatoria de los territorios detentados por Chile, incluido el de Tarapacá, para retirarla en diciembre del mismo año. Alberto Ulloa Sotomayor sostiene que fue presentada, sin autorización del gobierno, como un acto propio de don Mariano H. Cornejo, ministro del Perú en Francia¹⁹.

La demanda del Perú ante la Liga de las Naciones no tuvo resultado alguno, como ocurrió con la de Bolivia para la revisión del tratado de 1904, pues, como comenta Ulloa Sotomayor, no hubiera sido posible la revisión y modificación de los tratados por la Asamblea, que se consideraba incompetente ya que, siendo un tratado bilateral, su revisión correspondía solo a los Estados contratantes²⁰.

Sin embargo, la larga lucha en que estaba empeñado el Perú llamó la atención de Estados Unidos, y así apareció el arbitraje como fórmula de solución.

2.3 El arbitraje

En enero de 1922 el gobierno de Estados Unidos invitó a los del Perú y de Chile para que nombraran representantes que concurrieran a Washington para discutir las diferencias que provenían del incumplimiento del artículo tercero del Tratado de Ancón, lo que ocurrió en mayo del mismo año. El Perú abandonaba así su tesis de la caducidad del tratado; y Chile, su política de rechazar el arbitraje.

Fracasado todo intento de entendimiento directo, las representaciones del Perú y de Chile suscribieron, con fecha 21 de julio de 1922, un protocolo de arbitraje y un acta complementaria, precisando las divergencias que sometían al laudo del presidente de Estados Unidos. Lo fundamental era que se pronunciara

¹⁷ BASADRE (1983, tomo IX: 156 y ss.).

¹⁸ BASADRE (1983, tomo IX: 284).

¹⁹ ULLOA SOTOMAYOR (1997: 31-32).

²⁰ ULLOA SOTOMAYOR (1997: 31-32)

«en la circunstancias actuales» sobre la procedencia o no del plebiscito. Si el laudo declaraba la procedencia del plebiscito, debía establecer las condiciones para su realización; si lo declaraba improcedente, se debía abrir una nueva etapa de negociaciones directas.

El laudo del presidente Calvin Coolidge fue emitido el 4 de marzo de 1925. El presidente de Estados Unidos se pronunció por la procedencia del plebiscito y ordenó a Chile la inmediata devolución de la provincia de Tarata, por haberla ocupado sin que formara parte de la de Tacna. Dispuesta la conformación de la comisión plebiscitaria, el presidente Coolidge le otorgó su representación al general John J. Pershing, a quien sucedería más tarde el general William Lassiter.

2.4 La frustración del plebiscito

La comisión plebiscitaria se instaló en Arica en agosto de 1925, presidida por el general Pershing, y dio por concluidas sus funciones el 14 de junio de 1926, luego de que el general Lassiter declarara la impracticabilidad del plebiscito ante los atropellos de que habían sido víctimas los nacionales peruanos.

La frustración del plebiscito por el que había luchado largamente el Perú hace sentenciosa la crítica de Alberto Ulloa Sotomayor al laudo del presidente Coolidge, en cuanto que no había visto en el arbitraje una cuestión de Derecho, sino tan solo una de hecho; esto es, si el plebiscito podía o no realizarse, cuando lo que debió ver era si debía o no realizarse²¹.

2.5 El retorno de las negociaciones

Al fracasar definitivamente toda posibilidad de consulta plebiscitaria, no quedaba otra alternativa que retornar a las negociaciones, para cuya finalidad había quedado comprometido el auspicio del gobierno de Washington, y para cuyo efecto, en 1928, Perú y Chile restablecieron relaciones diplomáticas. En el Perú seguía gobernando Leguía y en Chile había asumido el gobierno el general Ibáñez del Campo, quien nombró como su canciller a don Conrado Ríos Gallardo y como embajador en Lima a don Emiliano Figueroa Larraín, con instrucciones precisas para que las negociaciones se realizaran en Lima directamente con el presidente Leguía²².

En octubre de 1928 se iniciaron las negociaciones conducidas por el propio presidente Leguía con el plenipotenciario chileno. Según ha registrado Basadre, Leguía propuso la entrega al Perú de la totalidad del territorio en litigio; o la

²¹ ULLOA SOTOMAYOR (1997: 36).

²² Véase YEPES (1993).

entrega del morro, del puerto y de la ciudad de Arica; o la formación de un protectorado administrado por el Perú, Chile y Estados Unidos; o la neutralización de la provincia de Arica bajo mandato de Venezuela o Uruguay; o la división por partes iguales de la ciudad y de la bahía de Arica. Ninguna de las propuestas fue aceptada, y para evitar la ruptura de las negociaciones el gobierno de Estados Unidos alentó la fórmula de la división territorial²³.

Ante la hipótesis de la partija, que determinaba para Tacna la pérdida de su puerto natural, el debate giró sobre la construcción por Chile de un puerto para el Perú. Ernesto Yepes, quien ha realizado una paciente investigación en el archivo del Departamento de Estado de Estados Unidos, haciendo un relato pormenorizado de las negociaciones, expone que se iniciaron con el planteamiento de Leguía para la devolución de Arica y Tacna, del que resultaron los planteamientos señalados por Basadre, hasta llegar a la fórmula de la partija, que supondría la construcción de un puerto para el Perú²⁴. Relata Yepes que Leguía, frente a esta situación, gestionó y obtuvo que una comisión de ingenieros encabezada por Ralph Cady —a la sazón, encargado de la construcción de obras portuarias por el gobierno del presidente Leguía— hiciera un examen de la costa de Tacna y Arica. Esta comisión concluyó escogiendo la desembocadura del río San José, a muy corta distancia de la bahía de Arica, lugar no aceptado por Chile, que propuso, en el curso de las negociaciones, primero un lugar en las cercanías del río Lluta y luego otros llamados Escritos y La Yarada. Estos lugares no obtuvieron la plena conformidad de la comisión Cady y por ello no fueron aceptados por Leguía. Finalmente se llegó a la fórmula de la construcción de un muelle, oficinas para la agencia aduanera y una nueva estación para el ferrocarril a Tacna dentro del mismo puerto de Arica. Según Basadre, Leguía propuso que el acuerdo fuera sometido al presidente de Estados Unidos, Herbert Hoover²⁵.

El presidente Hoover, «[...] no en calidad de árbitro, sino en ejercicio de buenos oficios»²⁶, propuso a los gobiernos del Perú y de Chile, vía notas dirigidas a las respectivas cancillerías con fecha 15 de mayo de 1929, la división de Tacna para el Perú y Arica para Chile; y entre otras estipulaciones, que el gobierno de Chile concediera al del Perú, dentro de los 1.575 metros de la bahía de Arica, un malecón, un edificio para su aduana y una estación para el ferrocarril de Arica a Tacna, donde el Perú gozara de independencia dentro del más amplio puerto libre; que el gobierno de Chile mantuviera en el departamento de Arica la concesión

²³ BASADRE (1983, tomo IX: 331 y ss.).

²⁴ YEPES (1993: 29 y ss.).

²⁵ BASADRE (1983, tomo IX: 332).

²⁶ BASADRE (1983, tomo IX: 332).

otorgada por el gobierno del Perú a la Empresa del Ferrocarril de Arica a Tacna en el año 1852; que ambos gobiernos respetaran los derechos privados legalmente adquiridos en los territorios que pasaran a quedar bajo sus respectivas soberanías; y, que para consolidar sus relaciones de amistad, acordaran erigir en el morro de Arica un monumento. Ambos gobiernos aceptaron las bases propuestas por el presidente de Estados Unidos.

3. EL TRATADO DE 1929 Y SU PROTOCOLO COMPLEMENTARIO

El 3 de junio de 1929, el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, don Pedro José Rada y Gamio, y el plenipotenciario chileno, don Emiliano Figueroa Larraín, suscribieron el tratado y su protocolo complementario.

El propio presidente Leguía concurrió al Congreso, reunido en sesión secreta del 26 de junio de 1929, a solicitar su aprobación. El ministro de Relaciones Exteriores, Rada y Gamio, procedió luego a explicar el tratado durante las sesiones del mismo día 26 y los subsiguientes. El debate se inició el 28 y continuó el 1 y el 2 de julio; este último día, en virtud del dictamen de la comisión diplomática, se aprobó el tratado y su protocolo complementario. Con la aprobación del Congreso chileno, se procedió al canje de ratificaciones en Santiago, el 28 de julio del mismo año 1929. De este modo, cumplidas las formalidades de estilo, el tratado y su protocolo complementario iniciaron su vigencia.

El tratado declaró que quedaba definitivamente resuelta la controversia originada por el artículo tercero del Tratado de Paz, Amistad y Límites del 20 de octubre de 1883, «única dificultad pendiente entre los gobiernos signatarios» (artículo 1). Entre otras disposiciones, dejó establecido que el territorio de Tacna y Arica se dividía en dos partes, correspondiendo Tacna al Perú y Arica a Chile, precisándose la línea de la frontera, que en adelante se denominaría Línea de la Concordia, cediendo Chile a perpetuidad, a favor del Perú, todos los derechos sobre los canales del Uchusuma y del Mauri, sin perjuicio de la soberanía que le correspondería ejercer sobre la parte de dichos acueductos que quedaban en territorio chileno, respecto de los cuales Chile constituyó «[...] el más amplio derecho de servidumbre a perpetuidad a favor del Perú», comprendiendo tal servidumbre el derecho de ampliar los canales, modificar el curso de estos y recoger todas las aguas captables en su trayecto por el territorio chileno (artículo 2); que «[...] para el servicio del Perú» el gobierno de Chile debía construir a su costo, dentro de los 1.575 metros de la bahía de Arica, un malecón de atraque, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril a Tacna, «[...] establecimientos y zonas donde el comercio de tránsito del Perú gozará de la independencia propia del más amplio puerto libre» (artículo 5); que el gobierno

de Chile debía entregar al del Perú seis millones de dólares y, además, sin costo alguno, todas las obras públicas ya ejecutadas o en construcción, así como los bienes raíces de propiedad fiscal ubicados en los territorios que quedaban bajo la soberanía peruana (artículo 6); que los gobiernos del Perú y de Chile debían respetar los derechos privados legalmente adquiridos en los territorios que quedaban bajo sus respectivas soberanías, «entre los que figura la concesión otorgada por el gobierno del Perú a la empresa del Ferrocarril de Arica a Tacna en mil ochocientos cincuentidós, conforme a la cual, al término del contrato, pasará a ser propiedad del Perú» y que «[...] sin perjuicio de la soberanía que le corresponde ejercer, Chile constituye a perpetuidad en la parte que la línea atraviesa su territorio el derecho más amplio de servidumbre en favor del Perú» (artículo 7); que debían celebrar un convenio de policía fronteriza para la seguridad pública de los respectivos territorios (artículo 9); que los gobiernos del Perú y Chile, para conmemorar la consolidación de sus relaciones de amistad, erigirían en el morro de Arica un monumento simbólico (artículo 11); y que para el caso de que los gobiernos del Perú y Chile no estuvieren de acuerdo en la interpretación que dieran a cada una de las disposiciones del tratado, la controversia sería decidida por el presidente de Estados Unidos (artículo 12).

El protocolo complementario dispuso que los gobiernos del Perú y Chile no podrían, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, de conformidad con el tratado, quedaban bajo sus respectivas soberanías; tampoco, sin ese requisito, construir en ellos nuevas líneas férreas internacionales (artículo 1). Igualmente, que «[...] las facilidades de puerto que el tratado, en su artículo quinto, acuerda al Perú, consistirán en el más absoluto libre tránsito de personas, mercaderías y armamentos al territorio peruano, y desde este al territorio chileno» y que las operaciones de embarque y desembarque debían efectuarse, mientras se construyan las obras indicadas en el artículo quinto del tratado, por el recinto del muelle del Ferrocarril de Arica a La Paz, reservado al servicio del Ferrocarril de Arica a Tacna (artículo 2); y, que el morro de Arica debía ser desartillado y que el monumento convenido por el artículo 11 del tratado debía ser construido por Chile, a su costo (artículo 3).

En las actas de las sesiones secretas en las que se expuso, se debatió y se aprobó el Tratado de 1929 solo se transcribió el discurso del presidente Leguía:

Durante las tres veces que he ejercido el gobierno, encontré idéntica situación; un tratado de paz no cumplido; Tarata, Tacna y Arica cautivas; y dos pueblos, el Perú y Chile, cada vez más separados y con la aparente resolución de mantener y recuperar por la fuerza lo que la guerra dio o hizo perder. El tratado sobre el que vais a resolver pone término a esa situación, es decir, reconcilia a dos pueblos enemigos hasta ayer; liberta Tarata y Tacna; estatuye una soberanía definitiva

para Arica y archiva para siempre en los dominios de la Historia el Tratado de Ancón, cuyas penosas derivaciones fueron para nosotros y para toda la América más perjudiciales, tal vez, que la guerra misma. Las estipulaciones más sobresalientes del tratado consisten en la devolución de Tacna al Perú, con sus obras públicas y los bienes raíces de propiedad fiscal valorizados en 36 millones de pesos chilenos; en la retención de Arica por Chile, conservando el Perú, en el territorio de esa provincia, un área suficiente para establecer un muelle y malecón de atraque, un edificio para su Aduana y una estación para su Ferrocarril, obras valorizadas en 30 millones de pesos chilenos, que el gobierno de Chile se compromete a construir por su cuenta. [...] Por último, al lado de las garantías que protegen los derechos privados, legalmente adquiridos, en Tacna y Arica, figura una cláusula en virtud de la cual, en la cumbre del morro histórico, se levantará un monumento que conmemore esta gran obra de reconciliación y de paz. [...] Este tratado, señores representantes, es una solución que podemos oponer con ventaja a las vacilaciones enfermizas, a los aplazamientos sistemáticos, a las capitulaciones culpables que caracterizaron nuestra política tradicional. En el camino de las soluciones, nadie que yo sepa, a excepción del señor De Piérola, tuvo el coraje patriótico de buscarlas. Todos tenían el empeño de aplazar y el aplazamiento, ese fatídico *statu quo*, aplicado a nuestro pleito con Chile, ha significado, en más de cuarenta años de nuestra vida, una insensatez semejante a la que comete el médico cuando retarda la operación de un enfermo grave sin advertir que las energías de este se agotan y la vida se acaba [...].

El Tratado de 1929 y su protocolo complementario produjeron hondas repercusiones, de diversa índole, tanto en el Perú como en Chile. En Chile, uno de sus más connotados internacionalistas, Ernesto Barros Jarpa, llegó a opinar que era un desastre para Chile, en un artículo publicado en *El Diario Ilustrado*, de Santiago, que reprodujo la revista *Mundial* en su número 572, del 4 de septiembre de 1931²⁷.

En el Perú hubo desilusión por la pérdida definitiva de Arica, júbilo por la recuperación de Tacna y consenso en cuanto a que había sido la única solución posible.

Jorge Basadre, el más calificado historiador de la república, escribe que después de 1926 o en los años siguientes el gobierno de Chile bien pudo no hacer nada, y que esa política habría estado de acuerdo con la tesis de su presidente Ramón Barros Luco, para quien el problema no existía para Chile sino para el Perú, que no tenía ni a Tacna ni a Arica; pero que ni el presidente Carlos Ibáñez del Campo ni su canciller Conrado Ríos Gallardo escogieron esa política sino que, por el contrario, buscaron, con previsión y valor moral, la rehabilitación de Chile; y con la fórmula transaccional, la amistad peruano-chilena²⁸.

²⁷ Colección de archivo del doctor Andrés Aramburú Menchaca.

²⁸ BASADRE (1983, tomo IX: 333-334).

Basadre critica a Leguía por no haber exigido al presidente de Estados Unidos un pronunciamiento luego de que el general Lassiter declarara impracticable el plebiscito, y por haber mostrado pasividad en el curso de las negociaciones. Pero, por otro lado, afirma que nada ganaba el Perú si continuaba el estado de cosas existente, pues el paso inexorable de los años podía marchitar sus derechos; en Tacna las nuevas generaciones eran mucho más chilenas que las anteriores y tan humano fenómeno podía acentuarse, lo que decidió a Leguía, con buena fe y coraje, a aceptar una solución realista y convenir en el único acuerdo posible con el vencedor de la guerra de 1879. ¿Hubiera podido Leguía —se pregunta nuestro historiador— obtener la neutralización de Arica o un puerto en esa bahía o en su inmediata cercanía si insistía porfiadamente y se encasillaba en actitudes de una determinada etapa de las negociaciones? ¿Qué hubiera pasado si se interrumpían, sin llegar a un acuerdo, las conferencias con Figueroa Larraín? ¿Podía haber habido un canciller chileno que otorgara más de lo que estaba dispuesto a conceder Ríos Gallardo...? He aquí —se responde Basadre— preguntas difíciles de contestar con certeza. Basadre, más que criticar el Tratado de 1929, reprueba que no se lo dotase de medidas preventivas o previsoras permanentes, ante una política unilateral para el desarrollo del puerto que permaneció chileno y que podía ser lesiva para la ciudad que volvió a ser peruana —y que a él se hallaba tan ligada—. Esto ahondó una separación artificial en pugna con la geografía y con la historia, afirma, al tiempo que comprueba que en 1929 no fueron liquidados, como debieran, los problemas relacionados con las fronteras entre los dos países. Posteriormente hizo una crítica más severa²⁹.

Raúl Porras Barrenechea, quien prestó especial atención a la historia de los límites del Perú desde que trabajó en el archivo de la cancillería, señala que la solución no era seguramente la ideal, la de la justicia pura a la que el Perú tenía derecho, sobre todo después de la moción Lassiter, y que más bien representaba la realidad frente a la utopía de las reivindicaciones totales o la triste política de los aplazamientos³⁰.

Alberto Ulloa Sotomayor, nuestro insigne internacionalista, lo califica como un arreglo valeroso, necesario, útil y conveniente. Valeroso —escribe—, porque al pactar la división del territorio disputado revivió una fórmula que si bien se había jugado en las negociaciones anteriores había sido rechazada por el Perú, por lo que constituía sin duda un desencanto para la aspiración nacional de recuperar provincias que, por títulos históricos, jurídicos y morales, pertenecían indiscutiblemente a la nación peruana, aspiración en la que esta había puesto su sensibilidad

²⁹ BASADRE (1981: 412 y ss.).

³⁰ PORRAS BARRENECHEA (1930: 94-95).

patriótica y su fe en la preponderancia de la justicia. Necesario —continúa Ulloa Sotomayor—, porque cerca de medio siglo había afirmado en el Perú la tenacidad para mantener su derecho, la fecunda habilidad de nuestra diplomacia para sostener un debate en condiciones de inferioridad real y política, y la posibilidad de realizar la unión espiritual de todos los peruanos en un grande y vibrante anhelo patriótico, pero sin que ninguna de esas condiciones hubiera podido remediar la impotencia efectiva del Perú para recuperar Tacna y Arica: cuando parecíamos cercanos a un reconocimiento de nuestro derecho, un camino para llegar a él o una definición doctrinaria en que apoyarnos, como en el Protocolo Billinghurst-Latorre, en las Conferencias Panamericanas, en la Paz Mundial de 1919, y en el proceso plebiscitario de 1925, la fuerza de Chile, contra la cual no se podía tener la ingenua ilusión de que se iba a alcanzar la fuerza de terceros, frustraba todas las esperanzas, mientras continuaba poseyendo no solo los territorios disputados sino hostilizando en ellos la vida de los peruanos. Fue, finalmente, un arreglo útil y conveniente para la política internacional del Perú —prosigue nuestro internacionalista—, porque el país no podía seguir indefinidamente con las preocupaciones internacionales y las necesidades materiales que le imponía el debate con Chile, pues la diplomacia chilena, aun cuando no hubiera tenido ningún éxito decisivo y solamente hubiera promovido o fomentado contrariedades transitorias, hostilizaba al Perú en Colombia, en el Ecuador y en Bolivia, habilitando militarmente a los gobiernos interesados o fomentando la desconfianza y la resistencia frente al Perú. Desde el punto de vista territorial —concluye Ulloa Sotomayor—, el Tratado de 1929 salvaba Tacna para el Perú. Tacna era, después de la chilenización, la más peruana de las dos provincias; y su comunicación marítima quedaba asegurada con el establecimiento del régimen de servidumbre para el ferrocarril y para el puerto³¹.

La solución aportada por el Tratado de 1929 y su protocolo complementario fue, pues, aceptada por el país, en la época inmediata a su celebración y con el paso de los años. Así lo confirma el consenso de opinión favorable de quienes se han dedicado al estudio de esta etapa de nuestra historia, como Alberto Wagner de Reyna³² y Raúl Palacios Rodríguez³³, Juan Miguel Bákula³⁴ y Ernesto Yepes³⁵.

Bákula lo califica como una opción de paz. Considera que para el Perú esa opción significó creer que la amistad era posible, entendida en términos de lealtad, dignidad y entereza, y que para Chile la opción era similar; pero que,

³¹ ULLOA SOTOMAYOR (1997: 37 y ss.).

³² WAGNER DE REYNA (1961: 139 y ss.).

³³ PALACIOS RODRÍGUEZ (1974: 289).

³⁴ BÁKULA (1993: 8 y ss.).

³⁵ YEPES (1993: 134).

además, debía poner fin al hostigamiento paralelo que ejercía en otras capitales y a la desconfianza que suscitaban los actos del Perú. Esta opción de paz significó también —en la opinión de Bákula— un alivio en los gastos de defensa; y que la renuncia que el Perú hacía de sus expectativas sobre Arica quedara condicionada a la creación de un statu quo original, complicado pero permanente, en el que el sustrato estaba dado por el sentido de unidad dividida asignado a las provincias de Tacna y Arica.

Yepes, que con su estudio sobre la manera como se negoció el Tratado de 1929 plantea un aleccionador «para que no se repita», concluye en que no quiere que las páginas que ha escrito sean leídas como un alegato contra Chile, o como un llamado a los tambores avivando heridas que, cree, han cicatrizado o deben cicatrizar.

BIBLIOGRAFÍA

BASADRE, Jorge

1981 *La vida y la historia*. Lima: Industrial Gráfica.

1983 *Historia de la República del Perú*. Lima: Universitaria.

BÁKULA, Juan Miguel

1993 «Las relaciones del Perú y Chile: perspectiva histórica». *Análisis Internacional*. Lima, número 2, pp. 4-18.

BELAÚNDE, Víctor Andrés

1919 *Nuestra cuestión con Chile*. Lima: Biblioteca del Mercurio Peruano.

GARCÍA CALDERÓN, Francisco

1949 *Memorias del cautiverio*. Lima: Internacional.

MAÚRTUA, Víctor Manuel

1919 *La cuestión del Pacífico*. Lima: Americana.

MORALES ARIAS, Carlos

1991 *El calvario de Tacna. 1879-1929*. Lima: Alfa.

PALACIOS RODRÍGUEZ, Raúl

1974 *La chilenización de Tacna y Arica. 1883-1929*. Lima: Arica.

PORRAS BARRENECHA, Raúl

1930 *Historia de los límites del Perú*. Lima: Rosay.

RÍOS GALLARDO, Conrado

1959 *Los pactos de 1929*. Santiago: Nascimento.

HOMENAJE A FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA

ULLOA SOTOMAYOR, Alberto

1997 *Posición internacional del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores.

WAGNER DE REYNA, Alberto

1961 *Los límites del Perú*. Lima: Universitaria.

YEPES, Ernesto

1993 *Cómo se negoció el Tratado de 1929*. Lima: Análisis.