LIMíTE TERRESTRE PERÚ - CHILE, SECTOR DONDE LA FRONTERA LLEGA AL MAR

Contralmirante
Jorge Brousset Barrios

La Comisión de Estudios Estratégicos Marítimos del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú ha venido analizando con preocupación los últimos sucesos de la incursión chilena en territorio peruano, hechos que no han sido debidamente difundidos y que requieren de mayor análisis para medir sus verdaderos alcances, con la finalidad de tomar actitudes firmes que permitan resguardar nuestra integridad territorial.

Esta razón y la voluntad de continuar contribuyendo con ideas a los variados temas de carácter fronterizo me llevaron a escoger la presentación de este tema, relacionado con la atrevida actitud de las autoridades navales chilenas en la instalación de un puesto de vigilancia, lo cual no sólo es contradictorio a los acuerdos bilaterales de fomento a la confianza, en el campo militar, en este tipo de instalaciones que constituyen la afirmación de la soberanía sobre determinado territorio, sino que trasmiten el vedado propósito de poner en tela de juicio el Tratado de Lima de 1929 y la demarcación ya ejecutada bajo la vigilancia del Presidente de los Estados Unidos de América, actos con los que se resolvió definitivamente la cuestión de la frontera terrestre entre ambos países con carácter permanente.

El problema originado por la instalación de una caseta de vigilancia de la Infantería de Marina de Chile en territorio peruano podría tener como propósito consolidar la posición chilena sobre la primacía del Acta de la Comisión Mixta Peruano – Chilena de agosto de 1969, mediante el cual se acordó materializar una enfilación de torres con fanales luminosos, sobre el paralelo geográfico que pasa por el Hito Número Uno, línea que, supuestamente, para los chilenos, modificaría la demarcación terrestre ejecutada por la Comisión de Límites en 1930, en cumplimiento del Tratado de 1929. Al mismo tiempo, representaría para Chile la proyección del "límite marítimo" entre ambos países.

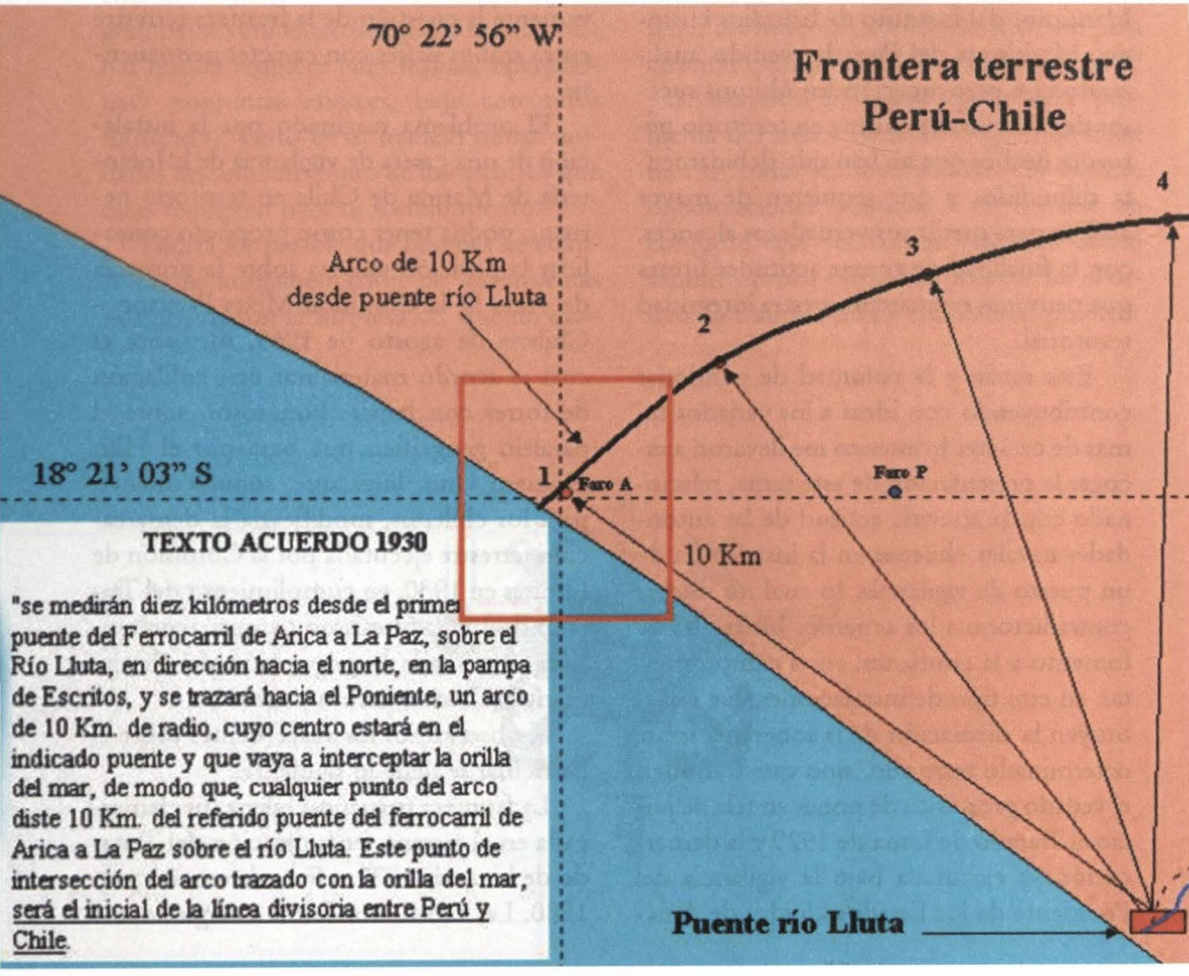
Si observamos los antecedentes sobre el particular se tiene lo siguiente:

La frontera peruano-chilena fue demarcada en el terreno, en aplicación del Tratado de Lima de 1929, a fines de ese año y en 1930. Las tareas estuvieron a cargo de una

Comisión Mixta de Límites, dirigida por los Delegados Federico Basadre (Perú) y Enrique Brieba (Chile).

En términos generales, el lindero internacional puede ser definido como una línea que desde el mar llega a la carretera panamericana y de allí corre paralelamente al ferrocarril Arica a La Paz, diez kilómetros al Norte de éste, habiéndose colocados 80 Hitos. (Croquis Nro 1, mapa de límites)

(Croquis Nro 2,) El Hito Número Uno, denominado "orilla del Mar", se encuentra aproximadamente a más de 180 metros de la línea de baja marea o línea de base normal; y desde este Hito hacia el Mar, la línea de frontera terrestre entre Perú y Chile va en la dirección Oeste, siguiendo el arco de círculo cuyo radio es de diez (10) kilómetros, a partir del punto de intersección del río Lluta con el ferrocarril Arica-La Paz. Este arco de círculo, se tomó como referencia para la instalación de los primeros 16 Hitos de frontera, desde el mar hacia el oriente.



Croquis N° 1



Croquis N° 2

En agosto de 1969 se firmó el Acta de la Comisión Mixta Peruano – Chilena encargada de verificar la posición del Hito Número Uno y señalar el "Límite Marítimo", mediante la materialización del paralelo que pasa por el citado Hito, denominado "orilla del Mar". Para el Perú, esta Comisión Mixta NO constituye una Comisión de Demarcación de Límites ni fue autorizada para modificar la frontera terrestre entre los dos países, establecida por el Tratado de 1929. Sin embargo, Chile consideraría que al materializar el paralelo a partir de ese Hito hacia el mar, la Comisión habría demarcado una nueva línea fronteriza, en función del paralelo geográfico, línea que no sólo se aplicaría al límite de la frontera en el mar sino también en el territorio.

En marzo del presente año, Chile instaló una caseta de vigilancia de frontera ligeramente al Sur del paralelo geográfico del Hito Número Uno, aunque al Norte de la línea de la frontera terrestre demarcada en el año 1930. Para el Perú esa caseta se encuentra en su territorio, Chile pretendería que está situada en el suyo, de conformidad con el Acta de la Comisión Mixta Peruano – Chilena de agosto de 1969.

Actualmente, Chile ha retirado la caseta, a raíz de la protesta de la Cancillería peruana, pero ha mantenido la versión de que ella se habría establecido en territorio chile-

no. De acuerdo a las mediciones efectuadas por los organismos técnicos competentes, se tiene conocimiento que la caseta se instaló en territorio peruano, a pocos metros al Norte de la línea de frontera materializada durante los trabajos de la Comisión de Límites entre Perú y Chile que terminó sus trabajos en el año 1930.

Por lo tanto, sería sumamente delicado y peligroso si no se establece una clara y firme posición sobre la exacta ubicación del punto donde la frontera terrestre entre ambos países llega al Mar; como hemos demostrado, esta línea fue definitivamente establecida por la Comisión de Límites en 1930, en estricto cumplimiento al Tratado de 1929.

A continuación realizaremos un resumido análisis de los deslindes terrestres y marítimos:

En cuanto a la Frontera Terrestre, el Tratado de Lima de 1929 estableció en su artículo segundo: que "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..."

En abril de 1930, ambas cancillerías acordaron que la Comisión Mixta de Límites Peruano-Chilena reanudara sus labores y se le instruyó sobre el punto inicial, en la costa, en los siguientes términos: "se medirán diez kilómetros desde el primer puente del ferrocarril de Arica a La Paz, sobre el río Lluta, en dirección hacia el Norte, en la pampa de Escritos, y se trazará hacia el poniente, un arco de diez kilómetros de radio, cuyo centro estará en el indicado puente y que vaya a interceptar la orilla del mar, de modo que, cualquier punto del arco diste 10 km. del referido puente del ferrocarril de Arica a La Paz sobre el río Lluta. Este punto de intersección del arco trazado con la orilla del mar, será el inicial de la línea divisoria entre Perú y Chile. Se colocará un hito en cualquier punto del arco, lo más próximo al mar, donde quede a cubierto de ser destruido por las aguas del océano".

(Croquis Nro 3) El plano que observamos a la escala 1:5000, fue firmado por el representante chileno Enrique Brieba; en él se aprecia la línea de frontera desde el Océano Pacífico hasta el Hito 3. En este plano se deja claramente establecido la dirección hacia el Oeste que sigue la línea de frontera a partir del Hito 1, hasta el punto donde la línea de frontera llega al mar.

En el Acta final de la Comisión Mixta de Límites, del 21 de julio de 1930, que registró la descripción de los hitos colocados, se dice:

"La línea de frontera demarcada parte del Océano Pacífico en un punto en la orilla del mar situado a diez kilómetros hacia el noroeste del primer puente sobre el río Lluta de la vía férrea de Arica a La Paz, y termina en la cordillera andina en el hito quinto de la antigua línea divisoria entre Chile y Bolivia."

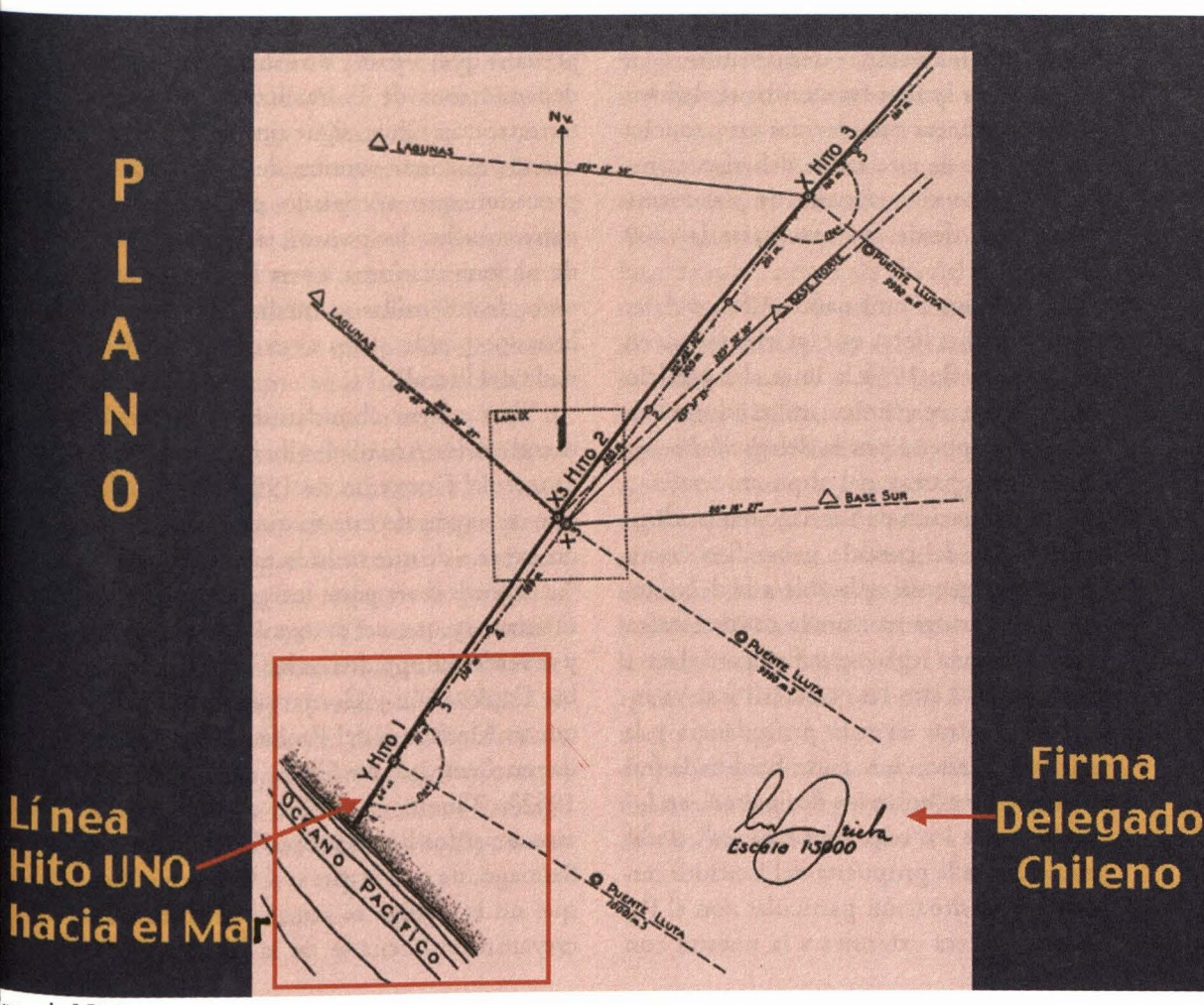
Según el artículo duodécimo del Tratado de Lima, "Para el caso en que los Gobiernos del Perú y de Chile, no estuvieren de acuerdo en la interpretación que den a cada una de las diferentes disposiciones de este Tratado y en que, a pesar de su buena

voluntad, no pudieren ponerse de acuerdo, decidirá el Presidente de los Estados Unidos de América la controversia".

De esta manera quedaron, desde 1930, definitivamente establecidos los límites terrestres entre Perú y Chile y retornaron al seno de la patria los territorios del heroico departamento de Tacna.

En cuanto se refiere a la Frontera Marítima, no se tiene registrado ningún tratado específico sobre el particular; sin embargo, existen ciertos acuerdos sobre política internacional marítima y zonas de exclusión para fines de pesca, alcanzados dentro del marco multilateral.

El 4 de diciembre de 1954, se firmó en Lima, entre Chile, Ecuador y Perú, un Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, en consideración a las dificultades que encontraban las embarcaciones de poco porte tripuladas por gente de mar con escasos conocimientos de náutica o que ca-



roquis N° 3

recían de los instrumentos necesarios para determinar con exactitud su posición en alta mar; por lo tanto, fue establecida "una Zona Especial, a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países". Este Convenio no constituyó un acuerdo de delimitación de las fronteras marítimas de los tres países; pues aunque hizo referencia al "límite marítimo", fue con el propósito de establecer un área de tolerancia pesquera cuya naturaleza es distinta a la de los tratados demarcatorios, en los cuales los límites fronterizos se definen a través de líneas establecidas con mucha precisión, y, en este caso, deberían comprender tanto el mar como la plataforma continental, desde la costa hasta las 200 millas.

Nos explica el embajador Alfonso Arias Arias-Schreiber Pezet que, al mencionar en el Convenio de 1954 la línea del paralelo como límite marítimo, utilizándose una fórmula propuesta por la delegación ecuatoriana, "se partió del supuesto erróneo que la Declaración de Santiago había adoptado la línea del paralelo geográfico como una norma general aplicable a la delimitación de las zonas marítimas continentales, y no como una regla específica para el caso de ciertas islas con las características ya referidas. Nótese bien la procedencia y la prueba del yerro en la parte final de la frase, donde dice "entre los dos países", en lugar de "entre los respectivos países", desliz debido a que la propuesta del Ecuador respondía a su situación particular con el Perú, pero no era extensiva a la nuestra con Chile".

Como explica el embajador "contribuyó a que ese error pasara inadvertido la creencia, igualmente equivocada, que para determinar cartográficamente la zona marítima de 200 millas bastaba trazar líneas horizontales desde la costa hasta esa distancia, siguiendo el paralelo geográfico; procedimiento que en efecto es correcto en el caso de un litoral como el chileno que, a partir de la bahía de Arica, corre casi verticalmente en dirección hacia el sur. Sin embargo, no ocurre lo mismo tratándose de la costa peruana que, a partir de Punta Negra en el departamento de Piura, hasta la frontera terrestre con Chile, sigue una dirección inclinada noroeste-sureste; de suerte que el procedimiento apropiado para mantener, entre aquellos dos puntos, el límite exterior de su zona marítima a una distancia constante de 200 millas, es mediante el trazo de líneas perpendiculares a esa dirección inclinada del litoral".

"Para mayor abundamiento -continúa el embajador Arias-Schreiber, - sobre los alcances del Convenio de 1954 cabe señalar que en su párrafo cuarto quedó la constancia expresa de que todo lo establecido en él "se entenderá ser parte integrante, complementaria, y que no deroga las resoluciones y acuerdos adoptados en la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, celebrada en Santiago de Chile, en Agosto de 1952". Como es sabido, el principal de esos acuerdos fue la propia Declaración de Santiago, de suerte que si el Convenio dice que no lo deroga es porque sus firmantes creyeron de buena fe en la interpretación

errónea de que ella había establecido el límite del paralelo como una regla genérica, cuando en realidad se trataba de una norma excepcional.

Se ha dicho, y es razonable pensarlo, que este hecho pasó inadvertido por la premura con que se trató el asunto y porque la atención de los gobiernos de los tres países estaba mayormente concentrada en los problemas resultantes del apresamiento de cinco naves de la flota de Onassis (mediados de noviembre de 1954) y en la concertación de las respuestas que debían dar a las notas recibidas (entre setiembre y octubre del mismo año), de Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda, protestando por las implicaciones de la Declaración de Santiago.

"Sean cuales fueran las circunstancias que explican el error cometido cuando se redactó y aprobó el Convenio de diciembre de 1954, lo cierto es que partió de una situación inexistente en la frontera marítima entre Perú y Chile, donde no hay islas de las características indicadas en la Declaración de Santiago, único instrumento anterior que podía servirle de base para suponer que la línea del paralelo constituía el límite marítimo entre los respectivos países. La prueba de que era ésa la fuente sustentadora, quedó expresamente registrada en el acta de la reunión preparatoria, donde los representantes de los tres países acordaron no incluir una disposición adicional porque "el artículo 4 de la Declaración de Santiago es ya bastante claro", con lo cual pusieron de manifiesto que partían una interpretación equivocada; por ser contraria a la realidad jurídica preexistente. Y si el referido Convenio sobre Zona Especial hubiese aportado una nueva norma, como algunos sostienen sin fundamento, habría contravenido lo dispuesto en su propio artículo cuarto, en el sentido de que el Convenio era parte integrante y no derogatoria de las disposiciones de la Declaración de Santiago".

"La imperfección del Convenio de 1954 -concluye el citado embajador- resulta, pues, evidente, al contradecir los hechos y el derecho de una manera que vicia sus alcances como instrumento válido para el caso en examen. Además, tanto por la índole de su cometido (la adopción de una zona de tolerancia pesquera) cuanto por su ámbito de aplicación (más allá del límite de 12 millas que hoy constituye para Chile su mar territorial, y sin referencia a la zona submarina) no se puede atribuir a dicho convenio el carácter de un tratado formal y específico de delimitación de la frontera marítima entre los países signatarios, el cual requiere la indicación expresa de su propósito; tendría que estar referido a la totalidad del límite fronterizo, desde la costa hasta las 200 millas, y debería comprender la plataforma continental. Lo mismo es aplicable a la Declaración de Santiago que, como ya explicó, fue sólo un instrumento de política internacional marítima, y cuya única referencia al paralelo estuvo confinada a una situación insular".

A fines de los años 60, los incidentes ocurridos por la incursión de embarcaciones pesqueras que traspasaban la línea del paralelo motivaron la conveniencia de instalar torres de enfilación con fanales luminosos para visualizar esa línea a cierta distancia desde el mar. En agosto de 1969, luego de los trabajos efectuados por representantes de ambos países, se firmó el Acta de la Comisión Mixta Peruano-Chilena encargada de verificar la posición del Hito Número Uno y señalar el límite marítimo. Nos comenta al respecto el embajador Alfonso Arias-Schreiber que "la erección de los dos faros de enfilamiento hacia el mar, adolecen del mismo vicio de origen, vale decir el del instrumento en el cual se sustentan, y que no es otro sino el Convenio de 1954, pues de él provino la interpretación equivocada de la línea del paralelo como límite fronterizo, no sólo de ciertas islas sino de las costas continentales. Según una máxima indiscutida en derecho, "lo accesorio sigue la suerte de lo principal". Dicho sea de paso, igual fin tendría el supuesto alegato de "derechos históricos", que hasta ahora no han sido invocados, los cuales suelen ser admisibles cuando han habido de por medio prácticas inmemoriales, o cuando tienen como asidero algún título válido, situaciones ambas inexistentes en este caso, más aún ante su cuestionamiento por una de las partes".

Se tiene conocimiento que desde la instalación de las torres de enfilación para materializar el paralelo geográfico que pasa por el Hito Número Uno, Chile habría venido ejerciendo una serie de acciones orientadas a modificar el límite terrestre, entre el Hito Número Uno y la línea de baja marea; para lo cual, basándose en el Acta de 1969, consideraría que se ha establecido una nueva línea limítrofe, la cual pasa por el paralelo geográfico del Hito Número Uno y sustituiría la línea establecida por la Comisión de Límites en 1930.

Sobre el particular, el embajador Arias-Schreiber dice claramente lo que sigue: "Tal supuesto carece de fundamento, y así lo reconoce, con otras palabras, el jurista y diplomático de ese país, doctor Ignacio Llanos Mardones, en su libro "El Derecho de la Delimitación Marítima en el Pacífico Sudeste", cuando al preguntarse si la frontera terrestre había sido modificada implícitamente, contesta en forma negativa, "ya que el terminus de la frontera terrestre corresponde al punto terminal del arco, Concordia", aunque éste no coincida con el punto de partida de la frontera marítima[1] . El error quizá se deba al lenguaje ambiguo –y por ende, inapropiado- que se utilizó en la documentación respectiva, al hablarse de estudios y trabajos en el terreno "para materializar el paralelo de la frontera marítima", lo cual habría sido entendido por algunas autoridades chilenas como el propósito de proceder a una nueva demarcación terrestre, que se apartase de la línea directa entre el punto de la costa denominado "Concordia" y el Hito N° 1, para seguir, por el contrario, desde este último hasta la orilla, la línea del paralelo geográfico; cuando en realidad sólo se trataba de erigir, en

(1) Dr. Ignacio Llanos Mardones, El Derecho de la Delimitación Marítima en el Pacífico Sudeste, Santiago de Chile, RIL editores, 1999, párrafo 9.3.3 sobre Los efectos en la frontera terrestre, p.154

tierra, torres de enfilamiernto con paneles luminosos destinados a señalar de manera visible la dirección de ese paralelo en el mar."

"Por lo demás, mal podría admitirse como una divergencia razonablemente fundada la contradicción entre dos instrumentos de categoría y alcances tan distintos como son, de un lado, la línea de la frontera terrestre demarcada por una comisión de límites para separar de manera permanente y definitiva los territorios del Perú y de Chile en cumplimiento del Tratado de 1929; y, del otro lado, la instalación de faros para visualizar desde el mar la línea del paralelo geográfico, considerada como límite marítimo en virtud del Convenio de 1954, cuyo objetivo de establecer una zona especial de tolerancia pesquera ya ha sido expuesto con los comentarios del caso. Es de imaginarse que el Gobierno chileno, al disponer el retiro de la caseta de vigilancia que había construido entre la frontera terrestre y la línea del paralelo, se haya percatado de lo absurdo que resultaría plantear una controversia al respecto, pues habida cuenta de la naturaleza jurídica y el valor comparativo de aquellos dos instrumentos, no cabe duda que el primero prevalece sobre el segundo."

Luego de este resumido análisis sobre el límite terrestre, resuelto definitivamente desde 1930, y el límite marítimo aún pendiente; nos ocuparemos del último incidente causado por la instalación de una caseta de vigilancia militar chilena.

El 5 de abril del 2001, los medios periodísticos recogieron declaraciones de los Cancilleres de ambos países, en torno a la instalación, por la Infantería de Marina Chilena de una caseta de vigilancia en la zona de frontera.

El diario *El Peruano*, a raíz de las denuncias de pescadores de Tacna, recoge las primeras impresiones del Canciller Pérez de Cuéllar, el mismo que se encontraba fuera del país, en el sentido que, "refirió que las primeras investigaciones de la Comandancia General de la Marina señalarían que el puesto de vigilancia no habría sido instalado sobre territorio peruano sino adelantado en una zona de Chile"[2]. El diario *Gestión* anota, "Todo hace pensar que no está en territorio peruano, la han adelantado (la caseta) pero no está en nuestro territorio. Eso es lo que hemos podido escuchar hasta el momento del Comandante General de la Marina (Victor Ormeño)[3]"

El mismo diario *Gestión*, recoge en titular declaraciones de la Canciller chilena: "No hay reclamo peruano sobre puesto fronterizo. La Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, explicó que la torre está ubicada al Sur del paralelo del Hito Número Uno y tiene como objetivo "fortalecer los temas de protección y seguridad de las personas"[4].

De estas declaraciones, se podría deducir que el Perú estaría aceptando que el límite Sur es el Paralelo geográfico que pasa por el Hito Número Uno, situación que supuestamente habría sido admitida por el propio Comandante General de la Marina.

(2) *El Peruano del 05 abril 2001, sección Política*
(3) *Diario Gestión del 05 abril 2001, sección Política*
(4) *Idem.*

Sin embargo, no cabe duda que la caseta de marras fue construida en suelo peruano, al hallarse a pocos metros encima de la línea fronteriza terrestre establecida por el Tratado de 1929, aunque debajo del paralelo geográfico, el cual de ningún modo puede aplicarse en el territorio, sino en todo caso desde la costa hacia el mar.

El 13 de abril del 2001, los medios periodísticos dieron cuenta de retiro de la caseta por parte de las autoridades chilenas. "La Armada de Chile movió ayer unos 200 metros al Sur la caseta de vigilancia que habría instalado cerca de la frontera con el Perú, confirmó la Canciller de ese país, Soledad Alvear. Según versión difundida por la agencia EFE, de esta manera la Armada y el gobierno chilenos accedieron, finalmente, al reclamo de las autoridades peruanas de retirar ese puesto de vigilancia. Esta estructura fue instalada a fines de marzo por militares del vecino país del Sur dentro de una zona sobre la que existía un compromiso entre los ejércitos de ambos países para no tener patrullas de vigilancia"

Pese a lo que fue expuesto, Chile habría pretendido sentar un precedente de soberanía al Sur del paralelo que pasa por el Hito Número Uno, ya que la acción de retirar la instalación militar obedecería, a su juicio, a medidas de fomento de la confianza acordadas con anterioridad.

Para finalizar debemos concluir lo siguiente:

- La frontera terrestre entre Perú y Chile, desde el punto "Concordia", donde llega al Mar, fue clara y definitivamente establecida por la Comisión Mixta de Límites Peruano-Chilena, en 1930. El Acta suscrita por la Comisión Mixta Peruano-Chilena, encargada de verificar la posición del Hito Número Uno y señalar el límite marítimo, NO ha cambiado el límite de la frontera terrestre entre los dos países.
- Chile habría querido sorprender, en esta oportunidad, mediante la instalación de un puesto de vigilancia militar, pretendiendo asentar soberanía sobre una pequeña área de territorio peruano, amparándose en el Acta que señalizó el paralelo geográfico a partir del Hito Número Uno, y a la cual atribuye haber desplazado hacia el Norte no sólo el límite marítimo –inexistente- sino también la frontera terrestre.