

## EL PLEBISCITO SOBRE EL DESTINO DE TACNA Y ARICA COMO SOLUCIÓN JURÍDICA A UN CONFLICTO BÉLICO. EL APOORTE DE FEDERICO PUGA BORNE<sup>1</sup>

AMAYA ÁLVEZ MARÍN  
Universidad de Concepción  
Universidad del Desarrollo  
ANDRÉS IRARRÁZAVAL GOMIEN  
Universidad de Concepción

### 1. OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO

Las diversas ramas del Derecho, según lo indica André Hauriou, tienen por objeto encuadrar las conductas humanas para introducir en ellas el orden y la justicia. Respecto de los fenómenos políticos esta tarea no ha resultado históricamente nada fácil. Hauriou menciona como dificultades: en primer término el que la violencia es inherente a las relaciones políticas (al menos la amenaza de su uso); en segundo término, el que la vida política tiene, aparte de la violencia, una espontaneidad y un poder de evolución considerables y, finalmente, el que los preceptos del derecho se dirigen a actores particularmente poderosos que no siempre se muestran dispuestos a obedecer las reglas establecidas<sup>2</sup>.

La Guerra del Pacífico (1879-1883) que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, y a la cual se puso término respecto del Perú mediante el Tratado de 1883, el cual estableció un plebiscito como solución jurídica a la cuestión por la soberanía de las provincias de Tacna y Arica. Centraremos el análisis en esta desconocida fórmula utilizada con el objeto de poner término a un conflicto bélico, en las infructuosas tratativas para darle plena ejecución y finalmente en el Tratado de 1929,

---

<sup>1</sup> El presente artículo forma parte del Proyecto de Investigación "Federico Puga Borne y su participación en los conflictos limítrofes de comienzo del siglo XX" N° 200.055.004-1, patrocinado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Concepción. Se basa en el archivo personal de Federico Puga Borne, documentos inéditos que se conservan en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la citada Casa de Estudios Superiores.

<sup>2</sup> HAURIOU, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (trad. J. A. González, Barcelona, 1980), pp. 26 y s.

celebrado como solución alternativa a la ya dilatada disputa. Resulta muy relevante conocer la opinión de quienes detentaban cargos en los gobiernos de ambos Estados a la época, ya que la mayor parte de los antecedentes que permitirían reconstruir la historia fidedigna del Tratado de Ancón son secretos. Así, por ejemplo, tienen este carácter las sesiones de los Cuerpos Legislativos en que se discutió y finalmente aprobó la ley ratificatoria del tratado, las que jamás han sido publicadas.

Entre quienes detentaron cargos públicos en los diversos gobiernos sobresale la figura de don Federico Puga Borne, quien se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores, del Interior y Ministro Plenipotenciario. Este análisis se ha basado en su archivo personal y se han restringido las referencias a su vida pública, pues ya fueron tratadas en una anterior publicación<sup>3</sup>.

## 2. EL CONFLICTO BÉLICO

La Guerra del Pacífico fue el conflicto militar que enfrentó a Chile, por una parte, y a Bolivia y Perú por otra, causado por la transgresión por parte de Bolivia del Tratado firmado en 1874 por el cual se reconocía su dominio sobre los territorios ubicados entre el paralelo 23 y 25 grados de latitud sur, pero se eximía a las empresas de nitratos chilenas de pagar mayores impuestos durante un lapso de 25 años. Una vez en el poder Hilarión Daza<sup>4</sup> intentó controlar el ingreso de capitales ingleses y chilenos en la costa boliviana mediante el aumento de impuestos sobre las concesiones salitreras, lo que provocó el conflicto con Chile. Nuestro país respondió con la ocupación del puerto de Antofagasta, Bolivia declaró la guerra a Chile y Perú se unió a este último en virtud del Tratado secreto de Alianza Defensiva, suscrito entre ambos Estados en 1873.

En 1881, al mando del general Manuel Baquedano se conquistó Lima y sólo el año 1883 al asentarse un gobierno peruano al mando del general Miguel Iglesias fue posible la firma de un tratado de paz con Chile, denominado de Ancón, por haber sido suscrito en el puerto peruano de nombre homónimo el 20 de octubre de 1883. Las ratificaciones fueron canjeadas en Lima en mayo de 1884 tras la promulgación en Chile de la ley ratificatoria el día 21 de mayo del mismo año<sup>5</sup> Mediante este instrumento se restablecieron las relaciones de paz y amistad entre Chile y Perú.

En su artículo tercero el Tratado disponía que las provincias de Tacna y Arica quedarían en posesión de Chile, sujetas a la legislación y autoridades chilenas durante el lapso de 10 años. Expirado este plazo, un plebiscito decidirá en vota-

---

<sup>3</sup> *XXX Jornadas de Derecho Público, Asociaciones Intermedias, Estado y Bien Común* (Valparaíso, Edeval, 2000) Vol. II, en prensa.

<sup>4</sup> Militar y político, Presidente de Bolivia entre los años 1876-1879, de tendencia caudillista alcanzó el poder tras un golpe de Estado. Fue depuesto en 1879 y se exilió en 1880. Murió asesinado en 1894 en Uyuni.

<sup>5</sup> D. O. N° 2129 de fecha 21 de mayo de 1884.

ción popular si estas provincias quedarían en definitiva bajo el dominio y soberanía de Chile o del Perú. El perdedor del plebiscito recibiría una indemnización de 10 millones de pesos moneda chilena de plata o soles peruanos de igual ley y peso que aquella<sup>6</sup>.

El conflicto no quedó resuelto, toda vez que en el inciso final del citado artículo tercero se establecía que un protocolo especial establecería la forma en que el plebiscito se realizaría y los términos y plazos en que debería pagarse la indemnización. El representante del Gobierno de Chile, Jovino Novoa, propuso redactar inmediatamente el protocolo, sin embargo su propuesta fue rechazada. Esta imprecisión dio lugar a casi medio siglo de nuevos conflictos en nuestra frontera norte, según lo detallaremos a continuación.

### 3. LA CUESTIÓN DE TACNA Y ARICA: DESARROLLO HISTÓRICO

A partir de la ratificación del Tratado de Ancón en 1884 nuestro país desarrolló un masivo plan de “chilenización” de Tacna y Arica, como lo reseña Mario Barros: “Un plan masivo de “chilenización” que abarcaba desde los más altos espectáculos artísticos hasta el más modesto programa escolar, aunque sin alcanzar aún la sistematización de veinte años más tarde. Sin embargo, bajo el vendaval de banderas chilenas y de marchas patrióticas, si hemos de atender los relatos de los testigos presenciales, la gran masa de la población seguía siendo férrea y tozudamente peruana”<sup>7</sup>.

A principios de 1894 Perú inició las conversaciones para solucionar la cuestión de Tacna y Arica. El asunto se dilataba pues Chile estaba seguro de perder el plebiscito y quería asegurar que Perú pagara la indemnización. Argentina estaba a la expectativa de lo que ocurriera, pues sus relaciones con nuestro país eran bastante tensas. Si se originaba un conflicto con Argentina, a esta última le parecía ventajoso que nuestro país tuviera también disputas en el norte con el Perú. En este contexto, la prensa argentina hizo público el Acuerdo chileno-boliviano de 1895, por el cual nuestro país se obligaba a ceder a esta nación las provincias de Tacna y Arica en caso de ganar el plebiscito y de no hacerlo se obligaba a entregar otro puerto<sup>8</sup>. Perú manifestó su malestar ante nuestro Gobierno. En la nota de la Cancillería de Lima, de forma precipitada, se declaraban solemnemente “peruanas” las provincias de Tacna y Arica.

En 1897 hubo nuevos intentos de conversaciones entre ambos Gobiernos, los que resultaron estériles fruto de la situación general de inestabilidad de la zona.

<sup>6</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Convenciones y arreglos internacionales de Chile. 1810-1976* (Instituto Geográfico Militar, 1976 - 1977) 1, pp. 93 ss.

<sup>7</sup> VAN BUREN, *Historia Diplomática de Chile. 1541-1938* (Santiago, 1990) p. 503.

<sup>8</sup> Don Federico Puga se mostró siempre como un tenaz opositor a los acuerdos suscritos con Bolivia los años 1895-1896. Manifestó al Presidente Errázuriz la inconveniencia de obligarse a entregar un puerto a Bolivia que de perder el plebiscito no sería otro que el de Antofagasta. PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, carpeta “Bolivia 1884 - 1901”, apartado “El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895”.

Así tenemos que Chile mantenía una relación muy tensa con Argentina y temía que Perú se le uniera en contra nuestra. Perú mantenía un conflicto con Ecuador y temía el apoyo que Chile le pudiera prestar. Nuestro país deseaba solucionar definitivamente el problema con Bolivia, que seguía en estado de tregua, y al parecer la solución pasaba por darles una franja de territorio en el límite norte con el objeto de tener una salida al mar, pero Perú se oponía tenazmente.

Don Federico Puga era partidario de este plan masivo de “chilenización”, así lo sostuvo y promovió las veces que fue Canciller de nuestra República. Ya durante su primer período como Ministro de Relaciones Exteriores el año 1899 envió una comunicación reservada a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, en los siguientes términos: “*Ante todo, el Gobierno opina que la solución de estas cuestiones debe ser lo más rápida posible, pues el estado de incertidumbre actual no ofrece para Chile sino inconvenientes y peligros. Los fines que deben perseguirse son esencialmente dos: 1º El de asegurar para Chile el dominio perpetuo e incondicional de los territorios que por consecuencia de la Guerra del Pacífico ocupa hoy a título precario, a saber, litoral de Antofagasta, provincia de Tacna; y 2º El de satisfacer todas las reclamaciones por daños causados a particulares por aquella guerra*”<sup>9</sup>.

En este marco surgió una nueva iniciativa de conversación por parte de vicepresidente de Perú don Guillermo Billinghurst. La propuesta consistía en restringir el territorio sujeto a plebiscito, haciendo sesiones en las zonas extremas, lo que no fue aceptado. Se suscribió un memorándum el 9 de abril de 1898 entre el canciller chileno Raimundo Silva Cruz y don Guillermo Billinghurst<sup>10</sup>. Se estableció en el artículo primero que antes de realizar el plebiscito se sometería al arbitraje de la Reina de España doña María Cristina de Habsburgo-Lorena la determinación de quiénes tendrían derecho a voto.

Solución que se enmarca plenamente en los usos de la época, como lo señala don Andrés Bello entre los medios para terminar las desavenencias entre las naciones: “Una nación injuriada se halla, muy pocas veces en el caso de ceder su derecho, y todo lo que puede y debe en obsequio de la paz, es recurrir primeramente a los medios suaves y conciliatorios para que se le haga justicia. Estos después que por la vía de las negociaciones han hecho valer las razones que la asisten y solicitado inútilmente una justa avenencia sobre la base una satisfacción completa, se reducen a la transacción, la mediación y el juicio de árbitros”<sup>11</sup>.

Don Federico tenía una opinión muy clara al respecto: “*Convendría proceder para con la República del Perú en la forma siguiente: 1º Adopción de todas las medidas tendientes a desarrollar en el territorio de Tacna y Arica interés por la nacionalización chilena, y como uno de los medios más adecuados para el obje-*

<sup>9</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, apartado “El Ministerio de Relaciones Exteriores y las cuestiones pendientes con nuestros tres vecinos”, pp. 34 y s.

<sup>10</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810 - 1976*, p.108 ss.

<sup>11</sup> BELLO, Andrés, *Obras completas*, Vol. X: *Derecho Internacional* (Santiago, 1886), pp. 181 y s.

to, conceder representación parlamentaria a sus habitantes en el Senado y en la Cámara de Diputados. 2º Negociación de convenios que modifiquen el Protocolo Billingham-Latorre, en condiciones que aseguren el éxito de Chile en el plebiscito, y en caso de no obtenerse estas modificaciones, rechazo del Protocolo por la Cámara de Diputados...”<sup>12</sup>.

El protocolo Billingham-Latorre no fue ratificado por la Cámara de Diputados, lo que llevó a que en enero de 1901 se rompieran nuevamente las relaciones diplomáticas con el Perú. Desde su Cancillería nos acusaban al resto de las naciones de retener indebidamente Tacna y Arica y dilatar sin razón alguna el plebiscito sobre ellas. En 1905 se reanudaron las relaciones entre ambos países, pero en cuanto a resolver el conflicto nada se adelantó. Durante la presidencia de Pedro Montt se intentó nuevamente poner término al conflicto Federico Puga en su calidad de Canciller propone un proyecto de ley para que se autorice al Presidente a invertir una fuerte suma de dinero en las provincias de Tacna y Arica<sup>13</sup>. El objetivo era adquirir propiedades rústicas para el cultivo, ya que se consideraba una medida eficaz en la “chilenización” de Tacna y Arica.

Durante su tercer período como Canciller a partir del año 1907 se crea por decreto reservado del Presidente de la República de fecha 21 de agosto de 1908 el “Comité Nacional de Tacna y Arica”. El objetivo, como se señaló en el Senado, era unificar y fortalecer el accionar del Gobierno tendiente a fomentar los intereses chilenos en tal territorio y asegurar el éxito de Chile en el plebiscito que habría de decidir sobre su nacionalidad definitiva”<sup>14</sup>.

#### 4. LA NEGOCIACIÓN PUGA-SEOANE Y SUS ANTECEDENTES

Las reuniones entre Federico Puga Borne y Guillermo A. Seoane, en sus calidades de Canciller de la República de Chile y Ministro Plenipotenciario del Perú, se desarrollaron entre diciembre de 1907 y mayo de 1908. Estas conversaciones estuvieron encaminadas a buscar una solución al ya extenso problema entre Perú y Chile originado en el artículo tercero del Tratado de Ancón.

La primera de estas reuniones tuvo lugar en el Palacio de la Moneda el día 7 de diciembre de 1907. A ella siguieron varias, los días 28 de diciembre del mismo año, 4 de enero, 8 de febrero, 11 de febrero y 9 de marzo de 1908. En estas reuniones el doctor Federico Puga propuso las bases para iniciar un nuevo intento de acuerdo entre Perú y Chile, en orden a solucionar la cuestión de Tacna y Arica.

Al estar ya avanzadas las conversaciones, don Federico decidió enviar una nota a don Guillermo A. Seoane con el objeto de concretar sus proposiciones. Dicha nota, de fecha 25 de marzo de 1908, dio lugar a una respuesta por parte del

<sup>12</sup> PUGA BORNE, Federico, *Comunicación reservada presentada por el Canciller Puga a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en 1899*.

<sup>13</sup> PUGA BORNE, Federico, Archivo Personal, *Sesión secreta del Senado* de fecha 22 de enero de 1906, N° 52º, *Legislatura Ordinaria*.

<sup>14</sup> Decreto Reservado, copia manuscrita de Federico Puga, no se indica el número.

Ministro Seoane el 8 de mayo de 1908<sup>15</sup>. Don Federico, al enviar su nota decidió comunicar a una serie de países, principalmente Argentina, Brasil y Estados Unidos, este nuevo intento de acuerdo buscado por el Gobierno de Chile<sup>16</sup>. El archivo del doctor Puga contiene un extenso apartado con copia de estas misivas y las respuestas y reacciones que provocaron en sus destinatarios.

La negociación no se materializó en ningún acuerdo finalmente. Como veremos, no por esto se debe considerar un fracaso, ya que sirvió para poner de manifiesto lo antagónico de las posiciones sustentadas por cada parte. Luego del intercambio de notas entre Puga y Seoane hubo una intensa actividad diplomática entre los países que ambos representaban, principalmente en los meses de mayo y junio.

## 5. PROPOSICIONES DE CADA PARTE

Podríamos señalar que ya en la primera reunión entre don Federico Puga y don Guillermo A. Seoane quedaron de manifiesto las posiciones básicas de cada uno respecto a la cuestión de Tacna y Arica. Esta reunión tuvo lugar en el Palacio de la Moneda el día 7 de diciembre de 1907, entre las 18:15 y 20:15 de la tarde aproximadamente.

Ambos personeros se refieren a la buena atmósfera que reina entre ambos países en esos días. Don Guillermo Seoane señala que se podría llegar a un acuerdo respecto de la cuestión de Tacna y Arica, situación que tanto perjudica las relaciones entre Chile y Perú, el cual cree podría ser aprobado inmediatamente por el Congreso. Don Federico duda si “*Convendría empezar desde luego por la gran cuestión o convendría allanar antes el camino por medio de la negociación de convenios menudos como lo desea la prensa de Lima y como parece desearlo también el Gobierno peruano que ha firmado con Balmaceda convenciones sobre el servicio consular, canje de publicaciones oficiales y validez de títulos profesionales*”<sup>17</sup>. Seoane por su parte señala que no tiene inconveniente en entrar en materia y pactar el Protocolo del plebiscito.

<sup>15</sup> Cf. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, presentada al Congreso Nacional en 1908* (Santiago, 1910), pp. 42 y ss. Aparece un resumen de la negociación y copia íntegra de las notas intercambiadas entre don Federico Puga Borne y don Guillermo A. Seoane.

<sup>16</sup> En los archivos del doctor Puga hay notas de conversaciones sostenidas con don Guillermo A. Seoane los días 12 y 13 de mayo de 1908, y el 6 de junio del mismo año. También hay reseñas de conversaciones entre José Miguel Echeñique G., representante del Gobierno chileno en Lima, y don Guillermo A. Seoane; entre don Federico Puga y el Presidente de Chile, don Pedro Montt; entre don Federico y los representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, Ecuador entre otros; aparte de numerosas notas, cablegramas y cartas.

<sup>17</sup> Los convenios a los que hace referencia el doctor Puga Borne son: “Convención sobre ejercicio de profesiones liberales”, suscrita en Lima el 18 de diciembre de 1907, “Protocolo respecto a la vigencia de la Convención Consular firmada el 21 de febrero de 1870” suscrito el 18 de febrero de 1907 y el “Convenio sobre canje de publicaciones” firmado el 24 de diciembre de 1907.

El Ministro peruano resume de un modo bien preciso la situación de ambos Estados, en la misma primera reunión ya citada: “*Ningún Gobierno podría sostenerse cediendo las dos provincias de Tacna y Arica. Supongo que Chile no ha de devolverlas; Perú no puede cederlas, luego es indispensable recurrir al Tratado. Si no hay acuerdo para celebrar el plebiscito se impone como única solución el arbitraje, recurriendo a un Gobierno amigo, el argentino, la Santa Sede u otro cualquiera*”. Y el arbitraje era una posibilidad desechada por Chile que no estaba dispuesto a jugárselo todo por él todo cuando la demora no lo afectaba grandemente, ya que administraba las provincias en debate.

Por estas razones don Federico propuso realizar una negociación más amplia. No sólo encerrarse en la cuestión del plebiscito, sino que facilitar un futuro acuerdo estrechando las relaciones y cooperación entre ambos países: “*Cree preferible englobar la cuestión de Tacna y Arica en una negociación que abarque varios otros puntos de vital importancia para ambos Estados: libre cambio comercial y fomento de la marina mercante, unión de Lima y Santiago por ferrocarril costeados por mitad, acuerdos sobre bases y fecha del plebiscito, aumento del monto del rescate a la suma invertida en la construcción del ferrocarril*”<sup>18</sup>.

Pero don Guillermo vuelve al tema principal: ¿De qué manera se hará el plebiscito? Y al discutir brevemente los principales puntos en debate: quién vota, quién preside, etc. vuelven a caer en las diferencias que parecen insuperables.

De este modo termina la primera entrevista entre ambos. El debate queda planteado y en las próximas conversaciones se discutirá sobre el plebiscito y sobre la conveniencia o no de aprobarlo dentro de un contexto de negociaciones más amplias.

## 6. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PLEBISCITO

Detrás de las posturas adoptadas por los dos hombres de Estado, con relación al plebiscito subyace una cuestión de fondo: ¿Cuál fue el objetivo del plebiscito? ¿Por qué razón fue el instrumento elegido por los redactores del Tratado del 1883 para dirimir la suerte de las provincias de Tacna y Arica? ¿Cuál es el papel que juegan los plebiscitos en el Derecho Internacional? Lamentablemente no tenemos acceso a las sesiones del Congreso Nacional sobre la materia y el archivo personal de Federico Puga suple en parte esta necesidad por su prolijidad y orden.

Lo primero es recordar que durante el siglo XIX el Estado soberano juega un rol primordial en el ámbito internacional y por ello con relación a la historia de los plebiscitos en materia internacional podemos señalar que surgió en el orden mundial moderno junto con la idea de Nación. “La revolución francesa usó de ellos en Aviñón, Saboya, Niza, Bélgica, Ginebra, el Palatinado... Precediendo la conquista no se puede hablar de pureza.”, “La unidad italiana se inició con él (plebiscito) de Lombardía (1848) y continuaron, con sufragio universal, en Toscana, Emilia, hasta los de Saboya y Niza. Siguiéron los de cesión de las Antillas dane-

<sup>18</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Conferencia del día 7 de diciembre de 1907.

sas a Norteamérica sin ratificación senatorial (1868); a Francia por Suecia de la isla de Saint-Barthelemy (1877) y la separación de Suecia y Noruega (1905)”<sup>19</sup>. Es necesario distinguir si el plebiscito responde a una negociación pacífica entre Estados o formas de poner término a conflictos bélicos. Los usados en la revolución francesa son posteriores a las conquistas de los territorios en cuestión, por lo que se llega a la conclusión de que se utilizan como una forma de encubrir una cesión forzada.

El mecanismo del plebiscito fue perfeccionado luego de la Primera Guerra Mundial, donde se estableció para validar una serie de cesiones forzadas. El Tratado de Versalles de 1919 reguló estos plebiscitos “*en condiciones de precaución para que la consulta popular no alterara los planes políticos sobre el territorio afectado. Es decir, le dio al plebiscito el carácter de una mera fórmula, salvando el caso de la cuenca del Sarre*”<sup>20</sup>.

Puga considera el plebiscito como una cesión encubierta de territorio. No sólo tiene en cuenta las circunstancias históricas en que se firmó el Tratado de 1883, sino que también la práctica internacional. Don Alejandro Alvarez en un texto publicado en nuestro país el año 1900 llega a las siguientes conclusiones: “1° Para la anexión o cesión de un territorio de un Estado a otro, no se considera necesario el consentimiento de la población respectiva; 2° La teoría del plebiscito en las anexiones territoriales ha sido obra exclusiva de Napoleón I, en la época de la Revolución Francesa y de Napoleón III, en el Segundo Imperio francés, sin otro propósito que el de captarse la simpatía de las poblaciones de los Estados europeos. 3° El plebiscito es, pues, una institución napoleónica. Las naciones europeas, en general, nunca lo han aceptado, y 4° Cada vez que se ha estipulado, su resultado ha sido conocido de antemano. El plebiscito es, pues, solamente un modo ideado para encubrir una cesión de territorio”<sup>21</sup>.

Don Ernesto Barros Jarpa considera el plebiscito como un modo derivado de adquirir y de traspasar el dominio internacional. Señala que se discute la obligación de que los habitantes de un territorio manifiesten su voluntad con relación a una cesión acordada por sus gobernantes. Pero a continuación señala que esta cuestión sólo puede plantearse en el caso de una cesión coercitiva, pues en el régimen constitucional, la cesión voluntaria de un territorio no puede efectuarse sin la autorización de los legítimos representantes de la soberanía nacional. Pero en el caso de una cesión coercitiva, como la llama este autor, cuyo ejemplo más explícito es la cesión impuesta por el Estado vencedor en una guerra, no es necesario para el Estado que ejerce la fuerza realizar un plebiscito, salvo que quiera encubrir de un modo más elegante y menos humillante para el Estado derrotado, la simple cesión del territorio.

<sup>19</sup> GRAN ENCICLOPEDIA RIALP, s. v. *Plebiscito* (Madrid, 1974) Vol. XVIII, p. 623.

<sup>20</sup> BARROS JARPA, ERNESTO (n. 8), p. 347.

<sup>21</sup> ÁLVAREZ, Alejandro, *El Plebiscito ante la historia diplomática y ante el Derecho Internacional* (1900) citado por BARROS JARPA, ERNESTO, *Manual de Derecho internacional público* (1964), p. 343 s.

Sin pretender agotar el tema sobre la naturaleza y funciones de los plebiscitos como instrumento jurídico, podemos a la luz de las notas tomadas por Federico Puga profundizar en algunos aspectos que fueron más patentes en las discusiones referentes a Tacna y Arica.

El ministro chileno, en la nota enviada el 25 de marzo a Seoane resume su posición frente a lo que él considera es la naturaleza jurídica especial de este plebiscito. Haciendo suyo el argumento que nuestro Canciller don Luis Antonio Vergara R. esgrimió en una nota enviada el 15 de marzo de 1905 al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, don Javier Prado y Ugarteche, señala que el no haber precisado las características que tendría el plebiscito estipulado en el artículo 3º del Tratado de Ancón, significa un “*reconocimiento implícito de que el procedimiento pactado no podía ser otro que el de los plebiscitos incorporados en la Historia del Derecho Internacional*”<sup>22</sup>. Con esto quiere señalar que el plebiscito en el fondo fue un medio ideado para atenuar una anexión o cesión acordada de antemano, y que por tanto el resultado debe favorecer al país anexante: esta ha sido la práctica en materia de plebiscitos internacionales en los últimos siglos<sup>23</sup>. Pero el Gobierno chileno no exigiría literalmente sus derechos, y prefiere discutir amistosamente el problema, si Perú facilitaba el avenimiento.

En algunas de las sesiones que sostuvo anteriormente con Seoane le había señalado esta opinión suya como un argumento para fortalecer la posición chilena: nuestro país no podía renunciar a sus derechos sobre estos territorios, por ello no podía sino aceptar las condiciones de un plebiscito que le permitiera asegurarnos un resultado favorable. Por ejemplo, en las conversaciones sostenidas el 11 de febrero de 1908 don Federico señala: “*El ánimo de Chile es anexarse legalmente Tacna y Arica, como lo fue el de los negociadores del Tratado de Ancón. Mas, ya que el Gobierno del Perú cree que no pasaría en el Congreso de su país ningún pacto referente a esas provincias que no tenga por base un plebiscito, convendremos en un plebiscito cuyas condiciones consulten el éxito seguro de Chile*”<sup>24</sup>.

Don Guillermo A. Seoane señalaba, por el contrario, que por algo los suscriptores del Tratado de 1883 habían distinguido la suerte de la provincia de Tarapacá, cedida directamente por dicho instrumento a Chile, de la de las de Tacna y Arica, que se sujetaron al régimen de un plebiscito futuro. Por ello, la fórmula del plebiscito no significaba en este caso una cesión encubierta y por ello Perú no iba a aceptar realizar el plebiscito en condiciones que significara una victoria segura para nuestro país.

Como se ve, las posiciones de las partes, veinticinco años después de suscribirse el Tratado de Ancón, habían adquirido cierta independencia del instrumento

---

<sup>22</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo Personal*, Carpeta “Guerra del Pacífico y Diplomacia”, nota enviada por don Federico a Guillermo A. Seoane, fechada el 25 de marzo de 1908.

<sup>23</sup> BLANLOT, H., *Tacna y Arica después del Tratado de Ancón*, en *Revista Chilena 1* (Santiago, 1917), p. 313.

<sup>24</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Conferencia del día 11 de febrero de 1908.

jurídico inicial. Ambas se aferran a lo que consideran debió ser el pensamiento de los negociadores del Tratado, pero bajo el prisma de sus necesidades y aspiraciones actuales.

## 7. LOS PUNTOS DEBATIDOS

La práctica ha generado numerosos problemas en torno a la organización de estos plebiscitos de carácter internacional. Las condiciones en que se pueden efectuar hacen variar los posibles resultados de ellos. Y la fijación de estas condiciones son las que hacen posponer el Protocolo que debe regular el plebiscito. Tanto Chile como Perú quieren asegurarse el resultado, y por lo tanto cada uno propone condiciones que resultan incompatibles con las del otro. La diferencia es que Chile administra las provincias de Tacna y Arica en el entretanto, por lo que no tiene urgencia en apurar la realización del plebiscito. Durante estos años realiza una intensa actividad de “chilenización” con el objeto de tener ganados los votos cuando realmente se efectúe la consulta. En cambio, Perú ve que cada día que pasa tiene menos posibilidades de recuperar las *provincias cautivas*, y está dispuesto a jugarse todo por el todo, a través de un arbitraje, como señaló don Guillermo a don Federico en la primera reunión que sostuvieron, el 7 de diciembre de 1907, citada al inicio de este artículo.

A partir de las anotaciones realizadas por don Federico podemos profundizar en los aspectos debatidos en concreto en torno a este posible plebiscito:

a) El primer gran punto debatido era quiénes debían votar. Seoane proponía que sólo votaran los nacidos en Tacna y Arica y los hijos de éstos. Puga “*tuvo que reiterarle su opinión vertida ya en distintas ocasiones de que deben votar todos los habitantes, sin distinción de nacionalidad: peruanos, chilenos y extranjeros. Recordó al señor Seoane que el punto más resistido en nuestras Cámaras, por lo menos en el Senado, cuya discusión presenció, fue el hecho de ponerse en duda el derecho de los chilenos para tomar parte en el plebiscito*”<sup>25</sup>.

En otra reunión anterior, el 28 de diciembre de 1907, Seoane había señalado que el voto de los extranjeros era una “*proposición inaceptable: la participación en el plebiscito era un acto de soberanía, y no era posible que los extranjeros no nacionalizados la ejerzan*”. Federico Puga, por su parte, señaló que *la participación de los extranjeros en el plebiscito se deriva del concepto consagrado para tales actos internacionales y de la redacción que el Tratado de Ancón de a la cláusula correspondiente, empleando una forma pleonástica, “plebiscito que decidirá en votación popular”, como para abarcar a todos los estantes y habitantes*”<sup>26</sup>.

Se ve claramente la importancia de este punto: si sólo votaran los peruanos el éxito del plebiscito estaría asegurado para el Perú; si votaban los extranjeros, y se

<sup>25</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 17).

<sup>26</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Conferencia del día 28 de diciembre de 1907.

consideraba a los chilenos como extranjeros para estos efectos, las probabilidades se volcaban a favor de nuestro país. Esto no se dejaba al azar, sino que se estudiaba a fondo. Nos puede ilustrar gráficamente esa preocupación nuestro Gobierno la siguiente información, bastante detallada y minuciosa, contenida en un memorándum de fecha 24 de enero de 1908 que envía el Intendente de Tacna, Máximo R. Lira, a don Federico Puga: “*Los habitantes de la provincia de Tacna que saben leer y escribir y tienen 21 años de edad no llegan a cuatro mil. El censo privado electoral que hice levantar a fines del año último, que fue hecha con bastante prolijidad da una suma de 3.289 distribuidos así: Peruanos: 2.326; extranjeros: 538; chilenos: 425. Total: 3.289. Aumentando esta suma total con el 10 % en que se estiman las omisiones se obtienen la de 3.617 electores posibles. Y suponiendo que no hayan quedado electores chilenos y extranjeros sin contar y que las cifras de omisiones (328) deban cargarse íntegramente a la partida de electores peruanos, esta subiría a 2.664; habría según esto en las provincias un exceso de 1.731 electores peruanos...*”<sup>27</sup>.

También existían diferentes opiniones respecto a otros requisitos que debían cumplir los votantes, y que también determinan los posibles resultados. Se discutió sobre el sexo ya que don Guillermo, saliéndose de los precedentes de la época sugirió que también votaran las mujeres casadas, viudas y mayores de edad o emancipadas<sup>28</sup>. También sobre la edad de los votantes, ya que el ministro peruano se rige por sus leyes que establecen la mayoría a los 21, y la emancipación, a los 18; en cambio, la ley chilena de elecciones fija como edad mínima 21. Respecto a la residencia, Seoane señala que él no cree que se les pueda exigir este requisito a los nacidos en Tacna y Arica ni para sus hijos, pero si se incluye a los demás peruanos debiera exigírseles los dos años de residencia que constituyen el domicilio. Don Federico no se pronuncia sobre este punto ya que el Código Civil chileno no fija plazo para adquirir el domicilio<sup>29</sup>.

Un punto también discutido con respecto a los requisitos de los electores era si podrían votar los analfabetos. El diplomático peruano opinaba afirmativamente, “*alegaba sobre todo con la inconsecuencia de que al que no sabe leer y escribir se le prive del derecho de decidir sobre su nacionalidad cuando se le impone la obligación de derramar su sangre por la patria*”<sup>30</sup>. Pero don Federico optaba por opinar que los analfabetos no pueden pronunciar su voluntad por escrito y por ende no pueden figurar como votantes.<sup>31</sup> Detrás de esos argumentos de carácter

<sup>27</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carpeta Puga-Seoane N° 1, Apartado “Estadística Plebiscitaria”, p. 1.

<sup>28</sup> El sufragio femenino fue autorizado en nuestro país respecto de las elecciones municipales del año 1934 y con plenitud de derechos políticos sólo el año 1949.

<sup>29</sup> Efectivamente el artículo 59 del Código Civil establece como elementos del domicilio sólo la residencia y el ánimo, real o presuntivo, de permanecer en ella.

<sup>30</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Conferencia del día 4 de enero de 1908.

<sup>31</sup> En Chile sólo mediante la Ley N° 17.284 del año 1970 se reformó la Constitución de 1925 para otorgar derecho a voto a los analfabetos.

teórico existían razones más prácticas: muchos de los posibles votantes peruanos eran analfabetos, en cambio la gran mayoría de los chilenos sabían leer y escribir.

Respecto a cómo debían votar, don Guillermo señala que en Perú la ley establece que el voto debe ser público y cree que debería ser igual en el plebiscito. Don Federico por su parte le recuerda que la ley chilena establece el voto secreto, pero que no tiene una opinión formada sobre este punto<sup>32</sup>.

b) El otro gran punto que producía diferencias incompatibles entre las posturas de ambos representantes era la dirección del plebiscito. Don Guillermo era de la idea que *“Chile y Perú designen de común acuerdo a una potencia extranjera, la que nombrará un delegado, el cual, junto con otro designado por el Gobierno del Perú y otro por el Gobierno chileno, constituirá la Junta que presidirá el plebiscito”*<sup>33</sup>. Continúa señalando que la ocupación chilena debió haber terminado al cumplirse los diez años establecidos en el Tratado de Ancón, que ahora era ilegal y obra de la fuerza. Don Federico *“replica que el plazo de los diez años no es fatal; que la ocupación está subordinada al plebiscito en su duración y el caso de no celebración del plebiscito no fue consultado en el pacto, y que menos extraña que la medida de colocar el territorio en manos de una potencia extranjera es la que se ha seguido, llámesela ocupación bélica, llámesela ocupación derivada del Tratado de Ancón con ejercicio de la plena soberanía mientras no se verifique el plebiscito”*<sup>34</sup>. Basado en estas consideraciones don Federico sostiene que la cuestión de la constitución de la Junta Directiva del plebiscito es atribución exclusiva del Gobierno de Chile.

Como se comprende, la solución de este punto también tiene una influencia considerable en los posibles resultados del plebiscito. Debemos recordar que en aquella época, por lo menos en nuestro país, los procesos electorales no se caracterizaban por su transparencia. Aún más conocida es la carta autobiográfica del Presidente Federico Santa María en que acepta su rol de “gran elector”: *“Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela, y si participo de la intervención, es porque quiero un Parlamento eficiente, disciplinado que colabore en los afanes de bien público del gobierno”*<sup>35</sup>.

c) Un tercer punto, que siendo secundario reflejaba un importante aspecto de fondo, era el relativo al monto de la indemnización que el país que ganara el plebiscito debería pagar al perdedor. Como ya señalamos en el tercer numerando, don Federico Puga le había propuesto aumentar la indemnización pactada en 1883, y compensar su pago con el financiamiento de la parte que al otro Estado le tocaba en la construcción de un ferrocarril Lima-Santiago que en principio sería costado por mitades. En la nota que envía el 25 de marzo de 1908 a don Guillermo A. Seoane, y que resume la posición chilena, propone fijar en entre dos y tres millones de libras

<sup>32</sup> La ley electoral de 1884 establecía el voto secreto y prohibía expresamente votar a las mujeres.

<sup>33</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 24)

<sup>34</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 34)

<sup>35</sup> ENCINA, FRANCISCO ANTONIO - CASTEDO, Leopoldo, *Historia de Chile; Carta autobiográfica de don Domingo Santa María a don Pedro Pablo Figueroa* (Santiago, 1935), 3, p.1986

esterlinas (triplicar el monto inicial) el monto de la indemnización. Esto, señala “*sería otro de los medios más eficaces para conseguir el propósito dominante de que la solución de este problema deje las menos asperezas posibles*”<sup>36</sup>.

Pero Seoane no ve así este punto, sino que le da otra interpretación, y en su nota respuesta del 8 de mayo de 1908 señala que “*las gestiones que mi Gobierno me ha encomendado ante el de V. E., tiene por objeto el cumplimiento, no la modificación, del artículo III del Tratado de Paz*”. Alterarlo sería romper “*la unidad y correlación que hay entre todas sus cláusulas*”. Además “*el Perú confía en que le será favorable el plebiscito*”, y cree que en Chile hay una convicción similar ya que algunos de sus estadistas conspicuos han confesado la esterilidad de la obra de “chilenización” llevada a cabo durante 25 años. Por esto el aumentar el monto de la indemnización conllevaría “*una venta encubierta*”<sup>37</sup>, que significaría un incentivo para allanar la aceptación del protocolo en nuestro Congreso, lo que equivale al abandono de nuestros derechos, provocar el ilícito desmembramiento territorial sin el concurso de sus habitantes y contrariar la aspiración unánime del sentimiento público del Perú.

Si don Federico exigía para empezar a conversar sobre el plebiscito que votaran los extranjeros y que fuera presidido por el Gobierno chileno era porque efectivamente creía que el correcto sentido del plebiscito era consagrar la cesión de Tacna y Arica para Chile, no sortear libremente a quien correspondería su dominio. Don Guillermo se daba cuenta de esto, y se lo dijo expresamente a don Federico: “*Pero, ¿qué discusión cabe si en las bases de plebiscito el Gobierno de Chile exige que voten los chilenos y los extranjeros, y que presidan sólo los chilenos? Sin querer decir nada ofensivo, dada la práctica reinante en materias electorales tanto en Chile como en el Perú, dado los hechos que hoy mismo se denuncian en las elecciones de Senador por Cautín, aquella exigencia importaría lisa y llanamente consagrar para Chile la mayoría en el plebiscito*”<sup>38</sup>.

## 8. TÉRMINO DE LA NEGOCIACIÓN

En las notas, ya citadas, que don Federico y Don Guillermo se intercambiaron, con fechas 25 de marzo y 8 de mayo de 1908 respectivamente, resumen las posiciones que representan. En gran parte recogen los mismos puntos que ya se han descrito en los numerandos anteriores. En concreto, el Perú no aceptó la proposición hecha por Puga Borne de incluir la discusión del Protocolo del plebiscito dentro de un contexto de mayores acuerdos y acercamiento de los dos países. Lo principal era finiquitar de una vez la cuestión de Tacna y Arica, que ya se arrastraba por un cuarto de siglo, y que era el principal escollo para promover un verdadero acercamiento entre ambos países.

<sup>36</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 22).

<sup>37</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo Personal*, Carpeta “Guerra del Pacífico y Diplomacia”, nota enviada por Borne a Guillermo A. Seoane, fechada el 8 de mayo de 1908.

<sup>38</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 30).

Luego de enviar su nota del 25 de marzo de 1908 el ministro chileno se dedicó a afianzar la posición chilena en el extranjero. Por una parte para que fuera apoyada por otros países y para demostrar que en Chile existía la disposición de buscar acuerdos que permitieran terminar con la cuestión de Tacna y Arica. Envió comunicaciones a los Ministros de Chile en Argentina, Estados Unidos, Brasil y Alemania, con el objeto de que se pusieran al tanto de las bases de la negociación propuesta por Chile a los Gobiernos de dichos Estados. También conversó con algunos de los representantes de dichos países en el nuestro. Por ejemplo, el día 13 de abril de 1908 mantuvo una conversación con el Ministro de Brasil en Chile, señor Lisboa. En ella, el diplomático, *“pidiendo excusas por la confianza, hizo notar que una actitud de más condescendencia, aun cuando sólo fuese aparente, haría mucho bien a Chile en el concepto de las naciones extrañas, pues éstas en general no miran con buenos ojos la conducta de Chile en la cuestión de Tacna y Arica, y aún en mi propia tierra, agregó, se suelen oír cargos contra Chile por esta causa; y hay brasileños que dicen: ‘Todo lo de Chile está muy bien, pero en lo de Tacna y Arica, no’. (...) Puga dijo que a él no se le ocultaba la exactitud de esta declaración, y que precisamente uno de los propósitos que se perseguía con su nota del 25 de marzo era el de desvanecer el cargo que se hace a Chile de no querer cumplir el Tratado de Ancón, celebrar el plebiscito y regularizar la situación de Tacna y Arica. El señor Lisboa se retiró ofreciendo muy efusivamente conversar con el señor Seoane y persuadirlo de la conveniencia de tomar los proyectos propuestos por Chile como una base de discusión, pues después de conocerlos en totalidad y después de oír la opinión de su autor, le hacen a él un efecto muy diferente del que le han hecho al señor Seoane”*<sup>39</sup>.

El Ministro del Perú mantuvo la opinión expresada en su nota del 8 de mayo de 1908 y en junio de ese año volvió a su patria. Don Federico se daba cuenta de que la negociación por ahora no tenía futuro. Le pidió a Seoane antes de partir que informara a los hombres de Gobierno del Perú el *“verdadero significado y alcance de la proposición chilena”* por si ellos deseaban estudiarla en ese contexto como base para un arreglo definitivo. Esta misma petición le hizo a don José Miguel Echeñique G., el nuevo Ministro de Chile en Perú, cuando le dio las instrucciones que debía seguir al partir a ocupar su cargo en agosto de 1908: *“procurar la aprobación de las bases propuestas por este Ministerio al señor Seoane con fecha 25 de marzo del corriente año... Usted aprovechará toda ocasión para hacer ver a los Gobernantes y hombres influyentes del Perú la importancia que para éste tiene la aceptación de la propuesta chilena”*<sup>40</sup>.

La Negociación Puga Borne - Seoane no se concretó en ningún tratado ni dio como fruto la solución tan buscada. Más bien puso de manifiesto lo inconciliable

<sup>39</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Conferencia del día 13 de abril de 1908 con el Ministro Lisboa.

<sup>40</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carta confidencial de fecha 4 de agosto de 1908 enviada por don Federico al señor Ministro de Chile en Perú, don José Miguel Echeñique Gandarillas.

de ambas posturas. A primera vista parece un rotundo fracaso, al que no vale la pena dedicar tantas líneas. No lo creemos así. A la luz de los acontecimientos posteriores nos damos cuenta que efectivamente las posiciones sustentadas por Chile y Perú con respecto al plebiscito eran totalmente incompatibles. El plebiscito nunca se realizó, transcurrieron veinte años más antes de que se optara por llegar a una solución directa que terminó dividiendo las provincias disputadas: Tacna para el Perú y Arica para Chile.

Hay un detalle en el pensamiento de don Federico que es de gran importancia. Tanto nuestro Canciller como don Pedro Montt, Presidente de la República, pensaron que la división del territorio en conflicto podía ser una solución real. Aún más, cuando el Ministro Seoane pasó a despedirse en junio de 1908 del Presidente de la República, éste le declaró *“que para el caso de no llegarse a acuerdo sobre las proposiciones pendientes de la Cancillería chilena podía contar con que siempre habría en Chile disposición para solucionar la cuestión de Tacna y Arica repartiéndolas entre los dos países”*<sup>41</sup>. Y entre los encargos que don Federico le dio en agosto de ese año a don José Miguel Echeñique G., nuestro nuevo representante en Lima, está el promover *“la solución consistente en la división del territorio disputado, caso de que ella fuera insinuada por los Gobernantes del Perú”*<sup>42</sup>.

En esos años muy pocos le dieron vuelta a esta idea, habría sido impopular en ambos países. No era una solución política, sino práctica. Por eso cabe destacarlo aquí, si bien plantearlo de lleno en aquellos días habría sido una utopía, el haberlo visto como solución real es un ejemplo de visión certera y profunda de la realidad.

## 9. MISIÓN CONFIDENCIAL A LIMA

El año 1920 por especial encargo del Presidente chileno Juan Luis Sanfuentes, le fue encargada a Federico Puga una misión confidencial ante el Gobierno peruano. Ello ya que las negociaciones se habían estancado el año 1914 tras el derrocamiento del Vicepresidente peruano Billinghurst y el estallido de la crisis del salitre.

Nuestro conflicto con Perú adquirió mayor importancia para otros países, entre los cuales destaca Estados Unidos. Esta Nación dio a entender, al final de la Primera Guerra Mundial y ante las Conferencias de Paz en París, que se proponía intervenir en nuestro conflicto con Perú. Esta intromisión contradecía las recientes palabras del mismo Presidente norteamericano, Woodrow Wilson, quien, con ocasión del Segundo Congreso Científico Panamericano, celebrado en Washing-

<sup>41</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carpeta “Guerra del Pacífico y Diplomacia”, Capítulo VI, Apartado “La partición”, y Carpeta Puga - Seoane N° 3, Conferencia del día 9 de junio de 1908 con el Presidente Pedro Montt.

<sup>42</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carpeta “Guerra del Pacífico y Diplomacia”, Capítulo VI, Apartado “Misión Echeñique Gandarillas”.

ton en 1915, había profundizado en la Doctrina Monroe, la que propiciaba establecer una verdadera igualdad entre todos los países de América<sup>43</sup>. Detrás de esta postura se escondía una política de hegemonía norteamericana, la que pronto se vio reflejada en los hechos, cuando con ocasión de su ingreso a la guerra europea, Estados Unidos, pidió a los demás países de América, en abril de 1917, que definiieran en el acto su posición frente al conflicto. Perú se declaró aliado. Chile ya había optado por la neutralidad en agosto de 1914<sup>44</sup>. En estas circunstancias, en las que Estados Unidos simpatizaba más con un Perú aliado, manifestó su intención de intervenir en la controversia por Tacna y Arica. Chile contestó con una nota de reclamo a esta intervención por parte de un país ajeno a la disputa, la que fue muy bien recibida por los demás países americanos. Estados Unidos se tuvo que retractar.

Al llegar a Lima en 1920, Puga Borne solicitó una audiencia con el Presidente Leguía, el que le mandó decir que no tenía intención de retomar las negociaciones como Chile pretendía creer y que la única solución viable era recurrir al arbitraje. Puga se negó, pues Chile quería un arreglo directo que reconociera nuestras pretensiones. En una nota dirigida al gobierno peruano señala: *“que a su juicio sería aceptada en su país una negociación que tuviera por base cualquiera de las fórmulas aceptadas alguna vez por las dos Cancillerías y no desautorizadas por alguno de los Congresos”*<sup>45</sup>.

La respuesta del Presidente Leguía daba a entender que se pretendía el “rescate” de las provincias de Tacna, Arica y Tarapacá. Don Federico las estimó: *“pretensiones insensatas y monstruosas. Deseos de reivindicación que importan, si se toman en serio, un anuncio de próxima declaración de guerra, pidiendo al mismo tiempo que Chile retire su guarnición de la frontera...”*<sup>46</sup>.

De regreso a Chile, Puga comunicó al Gobierno el resultado de sus gestiones, información que se hizo pública. La misión fue considerada un fracaso, e incluso se llegó a debatir en la Cámara de Diputados el otorgamiento de un voto de confianza<sup>47</sup> a la actuación del Gobierno en la persona de Federico Puga, el que fue aprobado por 67 votos, 1 desfavorable y 6 abstenciones<sup>48</sup>.

Don Federico se mostró muy afectado por esta situación, e intentó revertir la

<sup>43</sup> Doctrina desarrollada por el quinto presidente de Estados Unidos de Norteamérica, James Monroe (1817 - 1825) por la cual su país protegería de los Estados europeos a los nacientes Estados hispanoamericanos bajo el lema “América para los Americanos”.

<sup>44</sup> Chile fue declarando su neutralidad a través de notas diplomáticas que enviaba a las delegaciones de los países que a su vez le habían informado del estado de guerra en que se hallaban. La primera de estas misivas es el oficio N° 2.249 de 3 de agosto de 1914 del Canciller Enrique Villegas a la delegación alemana.

<sup>45</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carpeta “Misión Puga en Lima (1920)”, p. 2.

<sup>46</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 42).

<sup>47</sup> Mecanismo propio de la forma de gobierno parlamentaria que en Chile había sido adoptada de hecho a partir del año 1891.

<sup>48</sup> Diario *El Mercurio* de Santiago, de 1 de octubre de 1920.

opinión pública de quienes consideraban la misión como un completo fracaso. Cree que es conveniente que el pueblo de Chile sepa la verdad del sentir peruano, para que pueda oponer: “*a la intemperancia del vencido, la firmeza, hidalguía y la bondad del vencedor*”<sup>49</sup>. No consideró la misión un fracaso pues creía que se habían cumplido los principales objetivos, a saber: demostrar ante las naciones extranjeras la voluntad de arreglar con el Perú las cuestiones pendientes y conocer y dar a conocer al pueblo chileno la disposición del Perú al respecto.

Con esta actuación culmina la participación de Federico Puga en política contingente. Luego, tras asumir la presidencia Arturo Alessandri Palma, fue nombrado representante de Chile ante la Corte Permanente de la Haya, cargo que desempeñó hasta su fallecimiento el año 1935.

#### 10. EL FRACASO DEFINITIVO DE LA FÓRMULA PLEBISCITARIA. SOLUCIÓN ALTERNATIVA

En la Europa de la posguerra se iniciaba un período de esperanzas e ilusiones: lograr la paz mundial, y no caer en el flagelo de la guerra nuevamente. Se concretaban estos sentimientos en la creación de la Liga de las Naciones, organismo internacional que velaría por estos intereses. El gran promotor de esta institución era el Presidente Wilson de los Estados Unidos. Nosotros veíamos con temor el aspecto que adquirirían los acontecimientos: se revisarían los conflictos pendientes para buscarles solución, entre ellos el que teníamos con Perú y Bolivia. Estos países eran firmantes del Tratado de Versalles, con el que se puso fin a la Primera Guerra Mundial, mientras nosotros no, lo que nos situaba en una posición desventajosa frente a las fuerzas dominantes del panorama internacional del momento. El presidente norteamericano no obtuvo el apoyo de su Congreso, con lo que esa Nación no integró la Liga y ésta perdió casi toda su fuerza. Por esto se decidió adherir formalmente a la Liga, llamada Sociedad de las Naciones. Bolivia, en conjunto con Perú, inscribieron sus demandas para ser tratadas en la segunda asamblea de la institución. Chile se apresuró a intentar un acercamiento con Perú. Éste, viendo más factible una relación directa que un alegato internacional, retiró la demanda, dejando sólo a Bolivia.

Este acercamiento con el Perú se produjo al asumir don Arturo Alessandri la presidencia. El nuevo Subsecretario de Relaciones Exteriores, futuro Ministro de esa cartera, don Ernesto Barros Jarpa reabrió, por medio del telégrafo, las comunicaciones con la cancillería peruana. Aunque estas conversaciones se estancaron, Estados Unidos, aprovechando este buen comienzo, ofreció que se nombraran plenipotenciarios de Chile y Perú en Washington para una conferencia de armonía. Ésta tuvo como fruto un acuerdo para someter el punto conflictivo, el plebiscito, al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos de América. El Laudo, entregado el 4 de marzo de 1925, estableció la realización del plebiscito y el modo de llevarlo a cabo. Se iniciaron los preparativos, se nombró una Comisión

---

<sup>49</sup> PUGA BORNE, Federico cit. (n. 42).

Plebiscitaria, etcétera. En los hechos, Perú, viendo perdido el plebiscito, fruto de las políticas de “chilenización” llevadas a cabo por nuestro Gobierno a lo largo de 40 años, hizo lo posible para evitar su realización. Luego de un año de tensiones y discusiones sobre exigencias que Perú pedía al árbitro para efectuar el plebiscito, no se logró llegar a un acuerdo: Perú pedía su cancelación y Chile su inmediata realización. La Comisión Plebiscitaria finalmente optó el 14 de junio de 1926 por poner término a su trabajo sin efectuar el plebiscito. El árbitro norteamericano Pershing y los representantes de Perú y Chile regresaron a informar a sus respectivos Gobiernos. Este es el momento que marca el fracaso definitivo de la fórmula plebiscitaria, pero todo no se había perdido, ya que los reconocimientos y concesiones ya efectuados en esta negociación permanecerían, lo que posibilitaba un ambiente más propicio a lograr un nuevo acuerdo. Aunque muchos se dedicaron a criticar el fracaso del plebiscito, muchos otros se dieron cuenta que se podía buscar una solución directa.

Aprovechando estas circunstancias, en febrero de 1926, Estados Unidos se ofreció nuevamente como amigable componedor. Se reanudaron las sesiones en Washington. El país norteamericano propuso entregar la zona en disputa a Bolivia, lo que despertó los viejos apetitos de esta nación, produjo el rechazo en Chile y la indignación en Perú. En esto asumió la presidencia de nuestra patria el Coronel Carlos Ibáñez del Campo, quien iniciaría una política interna de fortalecimiento del Gobierno y control del país, para enfrentar la crisis interna en que estaba sumido Chile. Perú, temiendo que un fuerte centralismo y nacionalismo en nuestra Patria hicieran imposible llegar en el futuro a un arreglo, buscó el entendimiento. Con la mediación de Estados Unidos se iniciaron conversaciones directas: se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambos países, se elevó el rango de la misión de Chile en Lima a Embajada y se nombró como Embajador chileno a don Emiliano Figueroa L. Luego de un año de trabajo, el 3 de junio de 1929, el representante de Chile firmó con el Canciller peruano, Pedro José Rada y Gamio, el Tratado y Protocolo Rada y Gamio - Figueroa Larraín, con el fin de poner término a la cuestión de Tacna y Arica. Las ratificaciones del Tratado fueron canjeadas en Santiago el 28 de julio de 1929 y ese mismo día se promulgó por medio de la Ley N° 1.110. Fue publicado el 16 de agosto de ese año<sup>50</sup>.

A pesar de que don Federico Puga no participó directamente en las tratativas que dieron lugar a la firma del Tratado de 1929 y por ende a la solución definitiva del conflicto derivado del Tratado de Ancón, su influencia es trascendente. Por lo demás la solución adoptada ya había sido propuesta por Puga mucho tiempo atrás. Ya el año 1897, durante una sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado celebrada el 8 de diciembre, la había planteado como una solución viable. En esa ocasión, discutiendo sobre la aprobación de los pactos suscritos en 1895 con Bolivia, don Federico señaló: *“El Secretario (don Federico) termina expresando que le halaga la esperanza de que por medio de negociaciones nuevas con Bolivia se llegue a un avenimiento aceptable por parte de Chile, sobre todo si de*

---

<sup>50</sup> Tratado publicado en el *Diario Oficial* N° 15.449, de 16 de agosto de 1929.

*los estudios que actualmente se están practicando resulta que es posible habilitar en el litoral situado entre Arica y Chero una caleta que satisfaga a Bolivia; de manera que Chile pudiese conservar a Arica, devolver Tacna al Perú y dejar una zona intermedia para Bolivia*"<sup>51</sup>.

Lamentablemente no es posible acceder a las discusiones suscitadas en el Congreso con motivo de la ley ratificatoria del Tratado. Todas las sesiones fueron secretas, salvo una en que el senador Joaquín Yrarrázabal solicita que el Presidente aclare si es verídica la información aparecida en la prensa por la cual se estimaría de utilidad tratar estas materias de forma pública. El Ministro de Relaciones Exteriores señala desconocer la situación y solicita se continúe trabajando en secreto<sup>52</sup>.

El Tratado de 1929 señala en su primer artículo: "*Queda definitivamente resuelta la controversia originada por el art. 3° del Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 1883, que era la única dificultad pendiente entre los Gobiernos signatarios*". La solución que estableció fue dividir el territorio en conflicto: Tacna para el Perú y Arica para Chile. Por esto se le ha llamado "*solución salomónica*". La frontera fijada corre desde un punto llamado "Concordia", ubicado 10 kilómetros al norte del puente del río Lluta, hacia el oriente, siguiendo de modo paralelo la línea de la sección chilena del ferrocarril Arica- La Paz, conservando 10 kilómetros de distancia hacia el norte. Se hizo una excepción a esta regla para dejar en territorio chileno las azufreras del Tacora y para que la línea divisoria pasara por el centro de la laguna Blanca. También se fijaron algunas compensaciones en dinero y especies, entre las que están la construcción por Chile de un malecón de atraque para vapores de calado, dependencias aduaneras y zonas de comercio en la bahía de Arica a favor del Perú, estableciéndose en estos sectores la independencia propia de un puerto libre para este último. Situación que sólo ejecutó completamente en febrero de 2000, tras firmarse en noviembre de 1999 el acta respectiva.

En el Protocolo Complementario se acordó, entre otras disposiciones, que ni Chile ni Perú podrían ceder a una tercera potencia, sin previo consentimiento del otro, todo o parte de los terrenos que por el Tratado quedaban bajo sus respectivas soberanías. Esta cláusula ha sido un impedimento para las aspiraciones portuarias de Bolivia. En concreto, algunas de las proposiciones realizadas por Chile con el objeto de dar salida al mar a Bolivia, se han frustrado por la oposición de Perú. Entre éstas están las negociaciones iniciadas en 1975, luego del encuentro en Charaña entre los Presidentes de Chile, Augusto Pinochet U., y de Bolivia, Hugo Banzer S., en las que se estudió la posibilidad de entregar una franja de territorio a Bolivia que, corriendo por entre las fronteras de Perú y Chile, llegara al Pacífico.

---

<sup>51</sup> PUGA BORNE, Federico, *Archivo personal*, Carpeta "Bolivia 1884 - 1901", p. 2.

<sup>52</sup> *Boletín de Sesiones de los Cuerpos Legislativos*, Cámara de Senadores, 16ª sesión ordinaria, de 16 de junio de 1929, p. 257.

Las decisiones adoptadas por el Gobierno de Chile para poner término a nuestros conflictos limítrofes, e incluso aquellos temas cuya resolución aún está pendiente, no hacen sino enaltecer la memoria de Federico Puga Borne, gran hombre público, quien supo interpretar adecuadamente los hechos para proponer soluciones reales a nuestras diferencias, con el noble propósito de lograr la paz con nuestros vecinos y velar por el bien común de Chile.