

Bolivia y Chile: callejón con salida

Gustavo Fernández Saavedra

Los orígenes. Las fuentes.

Las relaciones entre Bolivia y Chile han estado marcadas por el recelo, la desconfianza y, en muchos periodos de su historia, por la hostilidad y la confrontación. Los vínculos diplomáticos formales entre los dos Estados están interrumpidos desde hace más de cincuenta años (con el breve periodo de restablecimiento de las relaciones durante las negociaciones de Charaña, entre 1975 y 1977).

De su lado, la relación peruano-chilena registra una larga historia de rivalidades, que estuvieron cerca de culminar en un nuevo enfrentamiento bélico al aproximarse el centenario de la contienda. Las diferencias sobre el cumplimiento del Tratado de 1929 se mantuvieron hasta poco.

En el conjunto, las diferencias anotadas han afectado la estabilidad de la región, amenazado la paz¹ y frenado la integración económica y política. Los flujos económicos y comerciales entre los tres países estuvieron muy distantes del potencial y de las necesidades y la sombra de un posible conflicto provocó un elevado gasto militar (en el orden del 2.2% del producto en Chile el año 2012 según los datos del Stockholm Center, muy superior al gasto de Brasil, México, Argentina y Perú).

Esta situación se explica por las consecuencias de la Guerra del Pacífico. Mejor dicho, las dos guerras del Pacífico. La de 1836, contra la Confederación peruano-boliviana y la de 1879 que volvió a enfrentar a los tres países. El juego político de poder en el Pacífico, que se movía alrededor de la competencia geopolítica peruano-chilena y la atracción de los recursos naturales, del guano, salitre y cobre, fue la razón eficiente de ambos conflictos.

En la primera mitad de la década de los años treinta del siglo diecinueve, el frente externo parecía tranquilo para Chile, con las energías peruanas concentradas en la confrontación con Bolivia y sus pugnas internas. Pero la conformación de la Confederación Peruano-Boliviana —de hecho en 1836 y de jure en 1837 con la aprobación de su Constitución— lo puso en alerta inmediata. Llegó a la conclusión de que un sistema en el que la población, riqueza y recursos de Perú y Bolivia, estuviera a disposición de un solo gobierno era incompatible con su seguridad.

En medio del intenso debate político interno, Diego Portales² escribió una carta a Blanco Encalada, que resume la línea maestra de la doctrina que lleva su nombre y que ha guiado la política exterior de su país desde entonces: “La posición de Chile frente a la Confederación Peruano-Boliviana es indefendible. No puede ser tolerada ni por el pueblo ni por el gobierno, ya que sería equivalente a un suicidio... La Confederación debe desaparecer para siempre de la escena americana. Por su posición geográfica, por su mayor población blanca, por la riqueza combinada de Perú y Bolivia, hasta ahora apenas tocada, por el poder que la

¹ El Comunicado Final de la VI Cumbre del Movimiento de No Alineados y la Resolución 426 de la OEA en 1979 se fundaron en esa premisa. Al aproximarse el centenario de la Guerra, en 1978, hubieron serios indicios de confrontación bélica, por la movilización de efectivos militares en ambos lados de la frontera peruano-chilena.

² Diego Portales escogió el papel de poder detrás del trono y lo ejerció como un virtual dictador. Los años entre la batalla de Lircay (en la que triunfaron los conservadores en 1830) y su asesinato (1837), marcados con el sello indeleble de sus políticas, se conocen como la era portaliana. Robert N. Burr. Ob. Citada. Pág. 15

nueva organización ejercerá en el Pacífico, tomándolo de nosotros... La armada debe actuar antes que el ejército, propinando golpes decisivos. Nosotros debemos mandar por siempre en el Pacífico”³

Edgardo Mercado Jarrín, Comandante General del Ejército y ex Canciller del Perú, recoge la esencia de ese pensamiento en estos términos: “Chile debe ocupar un lugar rector entre las naciones de América Latina ... La gran vocación internacional de Chile es, y debe ser, el mar. Para ello son vitales una gran marina mercante y una poderosa marina de guerra. Las fuerzas navales deben operar antes que las militares, dando golpes decisivos. Debemos dominar para siempre en el Pacífico. Esta debe ser su máxima ahora y ojalá la de Chile para siempre ... La formación de bloques regionales demasiado poderosos debe ser impedida, a menos que emerja de otro bloque regional de igual poder. Esta es la única forma de garantizar la paz”⁴.

Portales fue todavía más explícito. Robert Burr cita una de sus muchas afirmaciones de la época, que capturan la médula de la posición de Chile: “no nos interesa si Santa Cruz gobierna en Bolivia o Perú. Lo que nos interesa es la separación de las dos naciones. La incorporación de dos repúblicas en una pone claramente en peligro a sus vecinos”⁵.

La Confederación fue derrotada en Yungay, en enero de 1839 y se disolvió de inmediato, pero no desapareció la fuente del conflicto. Ni podía ser, porque subsistía la confrontación entre Chile y Perú por la supremacía en el Pacífico. Ese era el problema de fondo.

Chile era pobre para ambiciones de ese porte. Distante de los centros de poder mundial, alejado de las rutas de comercio internacional más importantes, con un núcleo productivo que se limitaba al valle central, en medio de una larga y angosta franja de tierra, que terminaba con un desierto en el norte y un archipiélago en el sur, no tenía condiciones de competencia con Argentina, Brasil o Perú. Necesitaba expandirse y acceder a recursos. Tenía dos opciones: (i) la de la Patagonia que le aseguraba la ampliación de su frontera agrícola y minera y el acceso a puertos del Océano Atlántico, mirando a los mercados europeos y (ii) la de Bolivia y el Perú, con guano, salitre, cobre y el predominio en el Pacífico.

Escogió la segunda. Vinculó la visión estratégica y los medios operativos y puso en marcha la segunda guerra del Pacífico. La de 1879. En las palabras de Mercado Jarrín, “el Objetivo Nacional, de acuerdo a la política portaliana, era obtener y mantener la hegemonía en el Pacífico. El Objetivo Político de la guerra era la expansión territorial hacia el Norte: apropiación de las salitreras y el guano de Antofagasta y Tarapacá.⁶ Reseñando el mismo proceso Robert Burr escribe: “los objetivos de Chile no eran solamente la de incluir en su territorio el litoral boliviano, sino sobre todo la perpetuación de la hegemonía chilena en la costa del Pacífico” ... “Aunque la guerra del Pacífico fue precipitada por el conflicto con Bolivia, Chile siempre vio al Perú como su mayor enemigo. No solo era mucho mas

³ Edgardo Mercado Jarrín. Política y estrategia en la Guerra con Chile. Pág. 36

⁴ Edgardo Mercado Jarrín. Política y estrategia en la guerra de Chile. Lima. 1979. Págs. 35-36

⁵ Robert N. Burr. Ob. Citada. Pág. 40

⁶ Edgardo Mercado Jarrín. Oc. Cit. Pág. 42.

poderoso que Bolivia sino que era el rival tradicional de Chile por la hegemonía en el Pacífico, por su poderío naval”.⁷

A fines de 1850 se habían descubierto valiosos depósitos de guano en Atacama, la economía peruana vivía un momento de auge con las explotación de esos recursos en Tarapacá y se anunciaba la existencia de valiosos yacimientos de salitre, cobre y plata en esas regiones. En Bolivia, el año 1878, los ingresos provenientes del Litoral, del guano y del salitre, representaban prácticamente la mitad de los ingresos nacionales. Los primeros pasos de la revolución industrial en Inglaterra y la aceleración de la demanda de materias primas en el primer proceso de globalización, multiplicaron el valor de esas riquezas naturales. La toma de Antofagasta, la expansión territorial chilena en Atacama y el control del salitre y el guano fueron el primer paso, el central, para el control del Pacífico central y la viabilidad económica del Estado chileno.

Chile volvió a ganar en 1879. Consiguió la supremacía que aspiraba en el Pacífico. Sumó 189.000 km² a su territorio, con las riquezas del guano, el salitre y la mayor reserva de cobre del mundo en su subsuelo. Garantizó la viabilidad de su proyecto nacional. Para Mercado Jarrín, sin embargo “Chile fue un derrotado más de la Guerra del Salitre”⁸ ya que no logró anular la capacidad de lucha del Perú. No gozó a plenitud de la riqueza del salitre de Atacama y Tarapacá, la que tuvo que ceder o compartir con intereses ingleses, aún antes de terminar la guerra; no alcanzó la cortadura de Moquegua que requería para cercar físicamente a Bolivia, entreviendo así un acceso propio al Altiplano y a la Cuenca del Titicaca para aprovechar sus recursos hídricos; tampoco retuvo la línea de Tacna, la zona de mayor valor defensivo al norte de la Quebrada de Camarones. En 1929 la frontera que inicialmente fue buscada, mucho más hacia el norte, tuvo que ser confinada a la zona de Arica; no logró colocar a Bolivia bajo su órbita de dominación efectiva y, finalmente, no pudo marchar contra Argentina ni lograr la ansiada ocupación de la Patagonia.

Perú demoró casi un siglo hasta reponerse de esa derrota y restablecer su propio equilibrio. Ahora acorta las distancias y, si las proyecciones son correctas y se concretan, cambiará en su favor la correlación de fuerzas con su vecino austral al promediar este siglo.

Bolivia perdió más que territorio (129.000 km²). En Atacama se encontraba no solo salitre y guano sino las más importantes reservas de cobre del planeta, más significativas que el Cerro Rico y La Salvadora. Chuquicamata, La Escondida, entre otras minas, fueron el sueldo de Chile como las calificó Salvador Allende y también explicación de la fortaleza de Río Tinto, Mitsubishi, Billiton y otras corporaciones internacionales. Quedó encerrada detrás de la cordillera de los Andes, sin cualidad marítima y dependiente para su desarrollo de los puertos de Chile y, en menor grado, de los del Perú.

Desde los primeros años de la República, la posesión de un puerto soberano en el Pacífico era una consideración absolutamente central para los fundadores de la patria, que entendían que era sinónimo de soberanía e independencia. Por eso buscaban la anexión de Arica, por la fuerza, por la negociación o por la unión política con el Perú. Mientras tanto, exploraban opciones por el lado del Atlántico, en las rutas fluviales de las cuencas del Amazonas y del Plata.

⁷ Robert N. Burr. Ob. Cit. Pág. 143

⁸ Edgardo Mercado Jarrín. Ob. Cit. Pág.

Bolivia hizo todo lo que estuvo a su alcance, en esa época, con los medios de ese tiempo, para operar a través del puerto de Cobija, ubicada en el desierto de Atacama, a trescientas leguas de La Paz, ciento cincuenta de Potosí y setenta del territorio cultivado más próximo, a veinte días de lomo de bestia de la ciudad de Sucre, capital de la República. Se redujeron los derechos de aduana, se trató de instalar un destacamento militar, se nombraron autoridades republicanas, pero nada fue suficiente. Cobija, en un párrafo estremecedor de José Luis Roca, “difícil, inadecuada, distante, incómoda, sin defensas navales, desguarnecida y pobre, paradójicamente apareció junto a ella y para mal suyo, la riqueza instantánea, la prosperidad del cobre, el guano, el salitre y la plata. Sin un buen guardián, sujeto a una República que perdió la orientación (no obstante la claridad con la que fue concebida y con que nació a la vida en 1825), Cobija y todo el litoral boliviano fueron vencidos por la codicia, la diligencia, la astucia, el espíritu nacional y finalmente el poderío del vecino chileno”⁹ —ayudado, se podría añadir, por la circunstancia nada desdeñable de la proximidad geográfica y la facilidad de la comunicación marítima.

Esa limitación existencial de la República, ha sido condensada por William Lofstrom en un párrafo que debe transcribirse en su integridad: “Debido a lo que podría llamarse accidente de topografía, el Alto Perú siempre ha vivido a espaldas al Pacífico. La inmensa cordillera occidental andina que se yergue abruptamente del desierto costero sirvió, durante el periodo colonial, como una barrera eficaz a todas las comunicaciones y comercio entre el altiplano y el mar. La fabulosa riqueza argentífera altoperuana se transportaba desde Potosí a La Paz y luego a Lima lomo de mula. Después de la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, el flujo comercial de plata, de ida y de manufacturas, de vuelta, fue desviado del Perú hacia las provincias argentinas y el puerto de Buenos Aires, pero con pocas excepciones el comercio lícito del Alto Perú con el resto del mundo, no atravesaba el litoral del Pacífico. Luego que Bolivia se convirtió en “nación soberana e independiente de todas las naciones tanto del viejo mundo como del nuevo mundo”, en agosto de 1825, la cuestión del puerto nacional adquirió gran importancia y urgencia. El acceso al mar no solo era un importante símbolo nacional, sino también una necesidad política y económica. Arica, el puerto natural de La Paz, la ciudad boliviana más grande y económicamente más activa, quedó en territorio peruano cuando se definió la frontera entre los dos países, a base de jurisdicciones coloniales. Un mayor control de las importaciones, exportaciones y el acceso al mundo exterior hacían necesario que Bolivia no dependiera de Arica”.¹⁰

En las palabras de Jaime Mendoza, “si por el oriente ella ocupaba todas las prolongaciones del macizo andino y aún le sobraban tierras opulentas de recursos para su vida orgánica, en cambio, por el occidente, le faltaba el complemento indispensable para su vida de relación; el mar”¹¹. Ha pasado más de un siglo desde el día que escribió esas líneas y ya es un hecho irrefutable que su mediterraneidad —producto de un hecho político que cortó la relación natural e histórica del macizo boliviano con el mar— es un factor crítico de su atraso. Algo más, le impidió cumplir su rol geopolítico de articulación continental y, de esa manera, frenó la integración sudamericana.

⁹ José Luis Roca. Introducción al libro de William Lofstrom. *Cobija y el litoral boliviano visto por ojos extranjeros*. Edit. Quipus. 1991. Pág. 12

¹⁰ (9) William Lofstrom. Ob. *Itada*. Págs. 20-21

¹¹ (11) Jaime Mendoza. Ob. *Citada*. Pág. 235

En el frío lenguaje de los técnicos, mirando las cosas con ojos de economista, un Informe del Banco Mundial recuerda que “Paraguay y Bolivia, países alejados de los mercados mundiales con vecinos grandes, dependen de la volatilidad y la ineficiencia de las estructuras domésticas de los vecinos poderosos”.¹² El Informe no menciona, porque no es políticamente correcto hacerlo, el origen de esa condición dependiente, en el caso de Bolivia, que tuvo mar y fue despojado de él en una guerra de conquista. En términos más directos, Robert Kaplan escribe, “chequee la lista de las economías más débiles del mundo y notará la alta proporción de países mediterráneos. No es por accidente que las regiones más pobres del mundo tienden a estar distantes de los puertos y las líneas marítimas”.¹³ Por cierto, en esa misma línea opinan Jared Diamond, Jeffrey Sachs, UNCTAD.

Cole Blasier, al examinar las opciones políticas de la Revolución Nacional, con comparación con la Cubana, llegó a esta conclusión: “la posición geográfica y estratégica de Bolivia, sin embargo, es muy diferente de la de Cuba. En primer lugar, Bolivia no tiene puertos, ni controla el acceso ferroviario, carretero o fluvial a los puertos, ya que, a diferencia de Cuba, sus líneas de salvavidas están en manos de vecinos hostiles o potencialmente hostiles. Además, la posición insular de Cuba la hace menos vulnerable a la presión militar de fuerzas regulares o irregulares que Bolivia, cuyas fronteras están rodeadas por cinco naciones”¹⁴.

La magnitud de los problemas que ocasiona esta situación tampoco pasó desapercibida para el Che Guevara cuando planeó la guerrilla en Bolivia. Regis Debray registra esa opinión en las siguientes palabras: “la toma del poder en La Paz no fue nunca el objetivo de Ñancahuazú, ni en el corto plazo ni en el largo. En realidad, hubiera sido una gran catástrofe si las circunstancias se hubieran precipitado de tal manera que una victoria prematura hubiera perjudicado su plan histórico: un plan que solo podía producir frutos en el largo plazo, retrasando sus efectos tanto como fuera posible. Un régimen popular en Bolivia, del cual estuviera en control directa o indirectamente, hubiera sido una rueda de molino prendida a su pescuezo. En la situación internacional de entonces (sin Velasco Alvarado en el Perú y sin Salvador Allende en Chile) hubiera significado bloqueo económico y aislamiento internacional completo. Una economía socialista reducida a la autarquía en la situación mediterránea de Bolivia, sin salida al mar, sin fundiciones para su estaño, sin mercado seguro para sus hidrocarburos, sin trigo de producción interna para el pan, no hubiera sido viable, a los ojos del Che”¹⁵¹⁶.

Pese a que la guerra había concluido, el juego diplomático, las artimañas de la política de equilibrio de poder, se mantuvieron. Bolivia no aceptó nunca la condición mediterránea como definitiva, ni lo hará en el futuro. Perú procuró mantener la alianza con Bolivia,

¹² World Bank. Ob. Citada.

¹³ Robert Kaplan. O. Citada., pos. 658.

¹⁴ Cole Blasier. *The United States and the Revolution*. Pág. 99, en James Malloy y Richard S. Thorn. Editores. *Beyond the Revolución. Bolivia since 1952*. University of Pittsburgh Press. 1971.

¹⁵ Regis Debray. *Che's Guerrilla War*. Penguin Books. Gran Bretaña. 1975. Pág. 74

¹⁶ (16) En 1932, en plena guerra del Chaco, Chile prohibió el tránsito de armas destinadas al Ejército boliviano. En 1952 decretó el embargo de maquinarias y alimentos destinados a las minas nacionalizadas por el gobierno revolucionario del MNR. En 1956 se exigieron largas y complejas negociaciones para la exportación de petróleo boliviano.

invocando el origen histórico común y las pérdidas territoriales frente al mismo adversario. Chile, por su lado, continuó la política de explotar la necesidad boliviana de un puerto en el Pacífico, imperiosa e inaplazable, recurriendo al procedimiento de solucionar el problema a través de territorios peruanos, hasta que el Tratado de 1929 ató sus manos a las del Perú. Desde entonces, cada uno trata de responsabilizar al otro de la perpetuación de un estatus territorial y político, cada día más difícil y costoso de sostener.

El impacto de ese enclaustramiento político se puso en evidencia dramáticamente en el intento para vender LNG en los mercados de California el año 2001. Tuvo que encarar laboriosas negociaciones con Chile y tropezó con la resistencia del Perú para ejecutar el proyecto. No podía tender los ductos ni instalar las plantas de regasificación en puerto, sin el consentimiento de uno de sus vecinos. Comprobó en carne propia lo que ahora dicen los estudios del Banco Mundial, de Naciones Unidas, de los especialistas. La mediterraneidad es causa de atraso. Una entre varias otras, desde luego, pero en ningún caso irrelevante.

La empecinada demanda boliviana de reposición de su cualidad de potencia del Pacífico, con acceso soberano al mar, es el nudo de la inestabilidad en el sistema político regional. Enturbia su relación con Chile y contamina la zona. A más de ciento treinta años de la contienda, el clima de recelo, suspicacia y distanciamiento prevalecen en el área y el rescoldo de las dos guerras del Pacífico todavía no se apaga, como lo demuestran las demandas de Perú y Bolivia en la Corte Internacional de Justicia.

Las gestiones bolivianas.

Bolivia encaminó numerosas gestiones y contactos bilaterales, desde el fin de las hostilidades de la guerra, para asegurar la posesión de un puerto propio en el Océano Pacífico y recurrió a todos los medios a su alcance para llamar la atención de la comunidad internacional sobre su demanda y sus argumentos.

El tema de la reivindicación marítima fue el primer tema de la agenda internacional boliviana y cada Presidente o Canciller lo encontró en su despacho el primer día de su mandato. Todos ellos, literalmente, intentaron resolver el problema y pusieron en marcha sus propias iniciativas, todas conducentes al mismo fin. Los archivos de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los diarios personales desbordan de informes reservados con el registro de esas tentativas.

La relación de esas tratativas es extensa e incluye entrevistas presidenciales, contactos a través de agentes confidenciales y gestiones diplomáticas y políticas. Entre las más tempranas se pueden mencionar, a título de ejemplo, la consulta que hizo el Canciller Daniel Sánchez Bustamante, el 22 de abril del año 1910, a los Gobiernos de Chile y Perú sobre si estaban dispuestos a escuchar la demanda boliviana de salida al mar o el planteamiento que formuló el ex Presidente Montes, Ministro en Francia, el 14 de enero de 1919, al Ministro francés de Relaciones Exteriores, sobre la *“necesidad vital de tener acceso al mar para ejercer efectivamente su derecho de comunicarse con todo el mundo”*.

A esas manifestaciones se pueden agregar las siguientes.

Gestiones bilaterales.

a) La negociación promovida por el gobierno del Presidente Mariano Baptista, que concluyó en mayo de 1895 con la suscripción del Tratado de Transferencia de Territorios, por el cual Chile se obliga a transferir a la República de Bolivia, los territorios de Tacna y Arica, en la misma forma y en la misma extensión con que los reciba, en caso de que adquiriera dominio y soberanía permanente de esos territorios en el plebiscito que debía tener lugar en ejecución del Tratado de Ancón. Añadía que, en el caso de que no obtuviese

la soberanía definitiva de esa zona, se comprometía a ceder a Bolivia la caleta Vitor hasta la quebrada de Camarones u otra análoga.

b) El Acta Reservada suscrita el 10 de enero de 1920 por el Ministro chileno Emilio Bello Codecido y el Canciller boliviano Carlos Gutiérrez, que registró la posición de los dos países. El Ministro Gutiérrez expuso todos los *“antecedentes históricos y geográficos que hacen de Arica el puerto obligado de Bolivia”* y el Ministro Codecido dejó constancia de su pensamiento en los siguientes términos: *“existe por parte del Gobierno de Chile, el mayor deseo de propiciar una política del más sincero y estrecho acercamiento para Bolivia y de procurar un acuerdo que permita a Bolivia satisfacer su aspiración de obtener una salida propia al Pacífico ... Chile está dispuesta a procurar que Bolivia adquiera una salida al mar, cediéndole una parte importante de esa zona al norte de Arica y de la línea dentro del ferrocarril que se halla en los territorios sometidos al veredicto del plebiscito, de acuerdo con los términos del Tratado de Ancón”*.

c) la declaración del Canciller de Chile, Jorge Matte, en 1923, en la que indicó que el gobierno de su país “no ha rechazado la idea de conceder una franja de territorio y un puerto a la Nación Boliviana”, en respuesta a la proposición del Secretario de Estado Frank B. Kellog, de ceder a Bolivia las Provincias de Tacna y Arica, que *“aceptó considerar, en principio”*⁵.

d) El intercambio de Notas Reversales de 1950. El proceso comenzó con un Memorando que el Canciller Alberto Ostria Gutiérrez entregó al Presidente Herzog, el 11 de marzo de 1947, en el que le sugería tres caminos para encaminar la demanda: **(i)** plantear la revisión del Tratado de 1904; **(ii)** obtener el apoyo de Conferencias Interamericanas y organizaciones internacionales; **(iii)** negociar directamente con Chile. Se escogió la tercera opción. Como resultado de esas negociaciones, el Presidente Gabriel González Videla expresó que su gobierno estaba dispuesto: **(i)** a ceder a Bolivia una franja de territorio de aproximadamente 5 km al norte de Arica; **(ii)** aceptar que Bolivia construya un desvío del FFCC Arica-La Paz, hasta el puerto boliviano; **(iii)** a negociar con Bolivia el arrendamiento o traspaso de la sección chilena de dicho FFCC. No se contemplaban compensaciones territoriales. El Presidente González Videla propuso que las aguas del Lago Titicaca y del río Desaguadero se utilizaran para riego. La negociación subsiguiente contó con el apoyo y patrocinio del Presidente Truman y culminó con el intercambio de las mencionadas Notas Reversales de 1 y 20 de junio de 1950, publicadas simultáneamente en La Paz y Santiago, el 31 de agosto de ese mismo año.

d) Las negociaciones que los Presidentes Bánzer y Pinochet pusieron en marcha el 8 de febrero de 1975, en la localidad fronteriza de Charaña, con la decisión de reanudar las relaciones diplomáticas, interrumpidas desde 1962, por el desvío unilateral de las aguas del Río Lauca. El 9 de diciembre de ese año, el gobierno de Chile respondió a la propuesta del gobierno boliviano, indicando que, en el curso de las negociaciones que se habían puesto en marcha, “consideraría la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio de Bolivia, por una franja territorial, igualmente soberana” y que *“estaría dispuesta a negociar con Bolivia la cesión de una franja de territorio al Norte de Arica, hasta línea de la Concordia”*. El área total del corredor —que se estimaba en 1979 Km², con una franja costera de 8 km— no se fijó con precisión. La contrapropuesta descartaba por *“inaceptable la cesión de territorio al sur del límite indicado, que en cualquier forma pudiera afectar la continuidad territorial del país”* y condicionaba la cesión a un *“canje simultáneo de territorio (una superficie compensatoria equivalente como mínimo al área de tierra y mar cedida a Bolivia)”*. Bolivia autorizaría el uso de la totalidad de las aguas del Río Lauca, el territorio cedido sería desmilitarizado y la cesión territorial representaba la solución plena y definitiva a la situación de mediterraneidad de Bolivia.

El Gobierno del Perú, consultado por Chile con arreglo al Tratado de 1929, mediante Comunicado del 19 de noviembre de 1976, formuló un planteamiento “*destinado a asegurar los derechos específicos que el Perú tiene sobre Arica en virtud de convenios internacionales y a afianzar la ininterrumpida relación socio-económica existente entre Tacna y Arica*”. De acuerdo a esa propuesta, la eventual cesión soberana por Chile a Bolivia de un corredor por el norte de la provincia de Arica, paralelo a la Línea de la Concordia, que se inicia en la frontera boliviano-chilena y termina al llegar al tramo de la carretera panamericana en dicha provincia, que une al puerto de Arica con la ciudad de Tacna, debería quedar “sujeta al establecimiento en la Provincia de Arica, a continuación del corredor, de un área territorial bajo soberanía compartida de los tres Estados, situada al sur de la frontera peruano-chilena, entre las Líneas de la Concordia, la carretera panamericana, el casco norte de la ciudad de Arica y el litoral del Océano Pacífico” y la “*constitución de una administración trinacional en el puerto de Arica*”. Bolivia tendría derecho a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía y se garantizaría la “*soberanía exclusiva de Bolivia sobre el mar adyacente al litoral del territorio bajo soberanía compartida*”.

Como se sabe, Chile rechazó el planteamiento peruano, Bolivia resistió la compensación territorial, las negociaciones se estancaron y las relaciones diplomáticas se volvieron a interrumpir. No se han repuesto desde entonces.

e) La gestión avanzada por el Canciller Bedregal con el Ministro del Valle, en abril de 1987, en Montevideo, atendiendo a una invitación del gobierno uruguayo. La propuesta boliviana del “enfoque fresco” planteó la concesión de soberanía en el corredor al norte de Arica o en un enclave, en Caleta Camarones, Tocopilla o Caleta Michila. Chile formuló su respuesta, el 9 de junio de 1987, en un Comunicado en el que anotaba que “*la Cancillería siente el deber de comunicar que no resulta admisible para Chile el fondo de la propuesta boliviana, en sus dos alternativas, esto es la concesión de territorio soberano chileno, sea a través de un corredor al norte de Arica o de enclaves a lo largo del litoral.*”⁶

Gestiones en foros multilaterales.

Bolivia buscó y encontró respaldo internacional a su demanda. En los años siguientes a su derrota en la segunda Guerra del Pacífico, Estados Unidos, Brasil, Venezuela, Panamá, Uruguay, entre otros, expresaron de diversas maneras su grave preocupación por sus pérdidas territoriales, por el enclaustramiento geográfico al que Bolivia estaba sometida y a las amenazas a la paz regional que derivaban de esa condición.

a) En 1920, Bolivia demandó la revisión del Tratado de 1904 ante la Liga de las Naciones, argumentando que había sido impuesto por la fuerza; que Chile había incumplido sus estipulaciones fundamentales; que la paz regional estaba amenazada por la movilización de tropas por parte de Chile y que la privación de su acceso soberano al mar la colocaba en situación de extrema dependencia. Chile pidió el rechazo de la demanda, aduciendo que la Asamblea no tenía facultades para revisar Tratados de Paz, como el de 1904. La demanda se conoció en la Asamblea de la Liga que comenzó el 5 de septiembre de 1921, ocasión en la que se designó una comisión de tres juristas que debían preparar un informe. A su presentación, la Asamblea declaró que “*tal como ha sido presentada, la demanda de Bolivia es inadmisibles, pues la Asamblea de las Naciones no puede modificar por sí misma ningún Tratado; la modificación de los Tratados es de la sola competencia de los Estados contratantes*”.

b) Fracasada la negociación de Charaña, Bolivia decidió recurrir a la movilización de la comunidad internacional. El año 1979 presentó su caso a consideración de la Sexta Cumbre del Movimiento de Países No Alineados y la IX Asamblea de la Organización de Estados

Americanos, celebradas en La Habana y en La Paz, en los meses de septiembre y octubre de ese año.

El comunicado final de la Cumbre del Movimiento de No Alineados registró su “respaldo a la justa y legítima reclamación de la República de Bolivia para recuperar su salida al Océano Pacífico, con plenitud de soberanía.” Invitó a los Estados Miembros a declarar su “solidaridad con ese derecho inalienable del pueblo boliviano” y reafirmó, igualmente, “*que la paz y seguridad constructiva y fecunda en América, exigen la solución de ese problema.*”

Por su parte, la IX Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 426, cuyo texto anota:

1.- Que es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa mediante la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico.

2.- Para lograr el objetivo señalado en el punto anterior y consolidar una paz establece que estimule el progreso económico y social en el área de América directamente afectada por las consecuencias del enclaustramiento de Bolivia, la IX Asamblea General de la Organización de Estados americanos, con espíritu de fraternidad e integración americana.

RESUELVE

1.- Recomendar a los Estados a los que este problema concierne inmediatamente, que inicien negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el Océano Pacífico. Tales negociaciones podrían considerar, entre otros elementos, la inclusión de una zona portuaria de desarrollo multinacional integrado y tener en cuenta el planteamiento boliviano de no incluir compensaciones territoriales.

2.- Continuar la consideración del tema "*Informe sobre el problema general marítimo de Bolivia*" en la próxima Asamblea General de la Organización.

En la misma lógica, la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, realizada en Bogotá, aprobó, el 18 de noviembre de 1983, la Resolución 686, que contó con el voto favorable de Chile, en la que se exhortó a "*Bolivia y Chile que, en aras de la fraternidad americana, inicien un proceso de acercamiento y de reforzamiento de la amistad de los pueblos boliviano y chileno orientado a una normalidad de sus relaciones tendiente a superar las dificultades que los separan, incluyendo en especial una fórmula que haga posible dar a Bolivia una salida soberana al Océano Pacífico sobre bases que consulten las recíprocas conveniencias y los derechos e intereses de las partes involucradas.*"⁷

Las negociaciones del siglo XXI

Diálogo sin exclusiones.

El 22 de febrero del año 2000, en Algarve, los Cancilleres Murillo y Valdés "*resolvieron conformar una agenda de trabajo, que será formalizada en las siguientes etapas del diálogo, que incorpore, sin exclusión alguna, las cuestiones esenciales de la relación bilateral*", con la intención de buscar "*soluciones eficaces y mutuamente aceptables a todos los asuntos*"

De esa manera se repusieron las negociaciones bilaterales. Se conformaron tres bloques de temas para organizar esos contactos. El tema marítimo era uno; el siguiente, la conformación de un espacio económico común entre el norte de Chile, el occidente de Bolivia y el sur del Perú (que derivó posteriormente en negociación sobre establecimiento de una planta de LNG en Patillos) , y uno final que incluía los asuntos de la agenda bilateral – comercio, minas terrestres, libre tránsito, Silala—. Se encararon y resolvieron los asuntos

comerciales, se discutieron en profundidad las diferencias sobre las aguas del Silala y se avanzó sustantivamente en la negociación sobre la instalación de una zona económica especial en Patillos.

En enero del año 2000, la noticia del descubrimiento de las enormes reservas de gas natural en Bolivia (coincidente con una reunión de los Ministros de Desarrollo de Bolivia y Chile en Santa Cruz) cambió el eje y el tono de las conversaciones. Puso en la mesa la evidente complementariedad entre los recursos bolivianos y el déficit energético estructural de Chile. Desde su punto de vista, tenía tanto interés como los corredores interoceánicos y era objetivamente más urgente y crítico. Si la articulación del Pacífico central con el mercado del Atlántico era una expectativa de mediano plazo, el proyecto de la planta de licuefacción y de petroquímica representaba una oportunidad inmediata para ambos países. Afirmaba la gravitación y la presencia económica y política de Bolivia en el Pacífico y podía resolver la carencia chilena de energía.

Los Presidentes Quiroga y Lagos se reunieron en Santiago, en ocasión de la Cumbre del Grupo de Río, en agosto de 2001 (que mantenía la continuidad a las varias entrevistas de Bánzer y Lagos en el periodo precedente). Se definió entonces que se examinaría la concesión a Bolivia de un enclave que reuniera todos los atributos posibles de soberanía, sin ese nombre. Tendría un puerto, la terminal de un gasoducto y una planta de regasificación. Debía ser una combinación de Tiwinza, Ilo y Zona Franca. Se encomendó a los Cancilleres que encaminaran ese proyecto. Alrededor de ese núcleo debía estructurarse un acuerdo comercial, discutir tratados sobre minería y recursos hídricos y mejorar el libre tránsito en Arica.

En marzo de 2002, luego de una serie de reuniones preparatorias, el Gobierno de Bolivia puso en consideración de los gobiernos de Chile y Perú los requerimientos técnicos y jurídicos necesarios para la instalación de una planta de regasificación, en un puerto del Pacífico, para la exportación de LNG al mercado de California. Se formuló el mismo planteamiento a los dos países. Era evidente que no se podía limitar la negociación a Chile. La opinión pública y la oposición política hubieran rechazado la exclusión peruana y se despertarían especulaciones y dudas sobre un proceso que debía ser transparente y libre de toda sospecha.

Se planteaba la concesión al Estado Boliviano de un área territorial de seiscientos a mil hectáreas, por 99 años, para establecimiento de una Zona Económica Especial, para recepción, procesamiento, industrialización de petróleo, gas natural y sus derivados y subproductos. Las empresas operadoras de las plantas, incluyendo la del terminal marítimo, serían designadas por el Estado boliviano. Se aplicaría en la zona el régimen administrativo, tributario, regulatorio y de seguridad social boliviano, para asegurar el sometimiento de las empresas operadoras a un sólo sistema jurídico y la legislación chilena o peruana tendría vigencia en materia de seguridad policial, medio ambiente, reglamentación marítima y seguridad social para los trabajadores chilenos o peruanos.

Las condiciones técnicas favorecían la opción chilena (el puerto de Patillos tenía mejores condiciones operativas para las grandes naves de transporte de LNG que el de Ilo en el Perú) y la inversión requerida para instalar y habilitar la planta industrial y el puerto eran más baja (la inversión en Patillos se estimaba en cerca de seis mil millones de dólares y la de Ilo en seis mil ochocientos millones). No podía pasarse por alto, de otro lado, la consideración geopolítica. Bolivia pondría pie en el Pacífico.

En junio de 2002, el gobierno de Chile hizo llegar su respuesta al planteamiento boliviano, en los siguientes términos: *“el Estado chileno entregará al Estado boliviano, por 50-100 años, prorrogables por iguales periodos, una superficie de 600 Hs, para*

establecimiento de una Zona Franca Especial, destinada la recepción, procesamiento, industrialización y comercialización de petróleo, gas natural, sus derivados y subproductos, los proyectos petroquímicos y otras actividades industriales y de servicios asociados. Se establecerá un marco legal, único, estable, compatible con los requerimientos de todas las actividades del proyecto, Bolivia tendrá el derecho de designar a las empresas que lleven adelante el proyecto, incluyendo la empresa operadora del Terminal marítimo y fiscalizar y auditar esas empresas, para el fiel cumplimiento de las franquicias tributarias y aduaneras. El Gobierno de Bolivia designará la sociedad administradora de la Zona Franca”.

Por cierto, Bolivia no renunciaba a su demanda de acceso soberano al Océano Pacífico a cambio de la concesión de la Zona Económica Especial, sin embargo el avance del proyecto podía crear nuevas condiciones y un nuevo escenario para futuras negociaciones sobre ese planteamiento. Por otro lado, el proyecto de exportación de LNG a Estados Unidos no tenía prevista la venta de gas natural al mercado chileno, pero era notorio que el tendido del gasoducto hasta Patillos dejaba abierta esa posibilidad.

Perú, sin embargo, tenía sus propios intereses. Pese a que las reservas bolivianas eran mucho mayores que las de Camisea, se proponía colocar el proyecto de LNG bajo el paraguas del suyo, para compartir el mercado de California y establecer servicios comunes a los dos proyectos, en transporte marítimo y la planta regasificación en México. Las razones geopolíticas no estaban ausentes, desde luego, ya que era claro que el polo industrial gasífero beneficiaría al Estado que Bolivia escogiera y ese factor influiría en el balance de la competencia en el Pacífico.

Torre Tagle hizo todo lo que estuvo a su alcance para frenar el acuerdo con Chile. Ofreció mejorar las condiciones que ofreciera Chile, cualesquiera que fuesen y anunció su disposición a cubrir la mencionada diferencia de costo. Sin embargo, no aceptó otorgar la concesión de la Zona Especial al Estado boliviano, limitando los beneficios a la empresa que operara la planta de licuefacción. El Presidente Toledo mencionó inclusive la posibilidad de conceder soberanía a Bolivia en Ilo, opción que fue rápidamente descartada por Torre Tagle, atribuyéndola a un mal entendido.

La historia posterior es conocida. El proceso electoral boliviano interrumpió las negociaciones. El Presidente Gonzalo Sánchez —que las había retomado— se vio obligado a renunciar y dejar el poder luego de un intenso proceso de agitación social, alimentado en buena medida por el rechazo a cualquier negociación con Chile que no contemplara la demanda de soberanía en el Pacífico. El proceso se interrumpió en Monterrey, en un debate abierto entre los Presidentes Mesa y Lagos, a propósito de la demanda boliviana de soberanía al norte de Arica.

El diálogo de los 13 puntos.

El Presidente Lagos asistió a la transmisión de mando en Bolivia en el 2005 y el Presidente Morales concurrió a la inauguración del gobierno de la señora Bachelet. En 2006, los Presidentes Morales y Bachelet retomaron ese diálogo, esta vez bajo el nombre de la Agenda de los 13 puntos. En ambos casos, el diálogo se justificaba —y así se reconoció explícitamente por los gobiernos de los dos países— porque el planteamiento boliviano de reintegración marítima soberana se encontraba en la mesa.

Acompañó el comienzo de las conversaciones la coincidencia de intereses políticos entre ambos gobiernos. El Presidente Morales consolidaba apoyo internacional -- en el que la Presidenta Bachelet jugó un papel importante -- para encarar su conflicto interno con los gobiernos regionales de “la media luna” (Santa Cruz, Beni, Pando), que se concretó en un controvertido Informe de UNASUR sobre el enfrentamiento de Porvenir en el

Departamento. De su parte, Chile quería distanciar a Bolivia de la posición peruana en la controversia sobre la delimitación marítima, objetivo que se concretó con la declaración de Morales en La Tercera el 31 de mayo de 2009, en la que, a la pregunta: *“considera que la demanda es para bloquear la aspiración boliviana?, respondió “por supuesto. Si existiera un problema de límites entre Perú y Chile la forma de resolverlo sería el diálogo. Pero para perjudicar a Bolivia hacen una demanda, para que Bolivia no tenga salida al mar. En el fondo es eso. Lo saben ellos. Hicieron la demanda para perjudicar a Bolivia”*.

El diálogo avanzó. Se realizaron trece encuentros presidenciales, múltiples reuniones de Cancilleres, Ministros de Defensa, Altos Mandos. Se suscribió la Declaración de La Paz, en la que los Presidentes Bachelet, Morales y Lula da Silva, dejaron constancia de su decisión de concluir las obras del corredor interoceánico para la conexión Atlántico-Pacífico. Un Grupo de trabajo sobre las aguas del Silala, concluyó con un acuerdo inicial para estudios conjuntos y fórmulas de compensación de Chile a Bolivia, por la utilización de una parte de esas aguas.

El 4 septiembre de 2009, en declaración a El Mercurio, el Canciller Mariano Fernández señaló que *“un recinto, una instalación sin soberanía, es una fórmula que Chile y Bolivia han conversado en el marco de la agenda bilateral”* y explicó que Chile no había accedido a negociar soberanía. Un año y medio más tarde, el 6 de febrero de 2011, el ex Vicecanciller boliviano, Hugo Fernández, declaró al diario La Prensa de La Paz, que se trataba de una concesión a 99 años, en un *“enclave de 29 km², sin soberanía en la costa de Tarapacá, al sur de la quebrada de Camarones, norte de Iquique”* y que técnicos bolivianos habían efectuado una inspección in situ.

El gobierno de la Presidenta Bachelet no alcanzó a formalizar la propuesta y dejó el tema a su sucesor. Piñera rechazó la idea. Desde su punto de vista, amenazaba la continuidad territorial de Chile, pero consideró en cambio la posibilidad de conceder ese enclave, con las mismas características, al norte de Arica, según se desprende de comentarios periodísticos e infidencias diplomáticas. Se dice que presentó el esquema en reunión bilateral, en ocasión de la cumbre presidencial de Foz de Iguazú. En esa ocasión, los Presidentes conformaron una Comisión Nacional de Alto Nivel, dirigida por los Cancilleres, que se reunió dos veces sin alcanzar su objetivo, porque Chile no presentó una propuesta formal de negociaciones. La reunión del mecanismo de consulta, programada para noviembre de 2010, en la que debía formalizar su propuesta sobre el tema marítimo de la agenda de los 13 puntos (el enclave), fue suspendida unilateralmente por Chile, como lo informó el Canciller Choquehuanca en la Asamblea de la OEA del 2011. La respuesta del Canciller Moreno en ese momento puso en evidencia el deterioro del diálogo. Dijo: *“Chile trabaja por resultados, no por fechas”*.

Las relaciones se descompusieron en todos los otros planos. Bolivia cambió de posición sobre la demanda de delimitación marítima que se tramita en La Haya y pasó a expresar su apoyo a la posición peruana. Los Presidentes Morales y García suscribieron un acuerdo complementario al régimen del puerto de Ilo, que estatuyó una *“salida casi autónoma”* en la opinión del Presidente boliviano. En agosto de 2010, Carabineros de Chile detuvo en Arica a un ex Comandante de la Policía Boliviana y Jefe del Centro de Inteligencia del Ministerio de Gobierno y accedió a su extradición a Estados Unidos. Se rechazó el acuerdo preliminar sobre el Silala y se iniciaron obras de captación y uso de esas aguas en territorio boliviano. La Cancillería denunció que Chile no cumplía con las reglas del libre tránsito y que asfixiaba a Bolivia, con medidas como el alza de tarifas portuarias en Arica. Tres soldados bolivianos fueron detenidos en territorio chileno, encarcelados y sometidos a juicio. La inauguración de la carretera interoceánica se postergó sin fecha, luego de que el Presidente Morales invitara, desinvitara y volviera a invitar al Presidente Piñera. Se sucedieron

declaraciones de tono cada vez más subido, hasta que, finalmente, se produjo la ruptura de las conversaciones, en el discurso del Día de Mar, en La Paz, el 23 de marzo 2011.

De esa manera se puso término al Diálogo sin exclusiones y al Diálogo de los 13 puntos

Desde el año 2000, ninguno de los dos países comprometió sus posiciones, pero se suponía que ambos buscarían los medios para encontrar una solución de mutua conveniencia, en un horizonte temporal apropiado. Desde luego, era perfectamente posible que se negociaran acuerdos de medio camino, que avanzaran en la dirección correcta, hasta que se alcanzaran las condiciones necesarias para una solución de fondo y definitiva sobre la demanda nacional de acceso soberano y útil al Océano Pacífico. Nadie esperaba que un tema tan complejo, que afecta tan profundamente los intereses de los tres actores de la Guerra del Pacífico, encontrara un arreglo fácil, en corto plazo. Ese entendimiento fue roto por el Gobierno de Piñera, en el momento que declaró que el tema de la demanda de acceso soberano al mar estaba fuera de la Agenda.

El 23 de marzo de 2011, cerrado el camino del diálogo bilateral que sostenía con su par de Chile, el gobierno de Bolivia anunció su *“decisión de demandar a Chile ante un Tribunal Internacional para que le restituya su cualidad marítima”*. El Agente boliviano presentó la demanda en abril de este año (2013) y pidió a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que declare que Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia para lograr un acuerdo que conceda a Bolivia acceso soberano al Océano Pacífico y que Chile no ha cumplido esa obligación. Chile *“debe cumplir esa obligación de buena fe, formalmente, en plazo razonable y de manera efectiva, para garantizar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.”* Anotó que se reserva la acción ante Tribunal Arbitral por incumplimiento del Tratado de 1904. Fundamenta su acción en la doctrina y la jurisprudencia de los actos unilaterales, en cuya virtud Chile se obligó a negociar con Bolivia en la Nota Reversal de 1950 y en la contrapropuesta de 1976.

Como se desprende de ese rápido y resumido recuento, Bolivia suscribió un Tratado, negoció directamente con Chile (formalmente en cinco oportunidades) y recurrió a la Liga de Naciones, al Movimiento de Países No Alineados y a la Organización de Estados Americanos, antes de plantear su demanda ante la Corte Internacional de Justicia. Demostró continuidad y consistencia en la gestión y el argumento a lo largo de más de ciento treinta años, en diversos periodos históricos, con gobiernos de las más variadas ideologías y signos políticos, por medios pacíficos y diplomáticos. La secuencia es clara. Buscó negociaciones directas y, cuando fallaron, recurrió a la presentación del caso a la comunidad internacional o a los organismos políticos o jurisdiccionales multilaterales.

Esa invariable línea de conducta debiera ser suficiente para que no queden dudas de su determinación.

Chile, por su parte, fundamentó su posición en la afirmación de que no existen problemas pendientes con Bolivia, que todos fueron resueltos por el Tratado de 1904 y que los Tratados internacionales son intangibles. Rechazó la intervención de foros multilaterales con la tesis de que si existen problemas con Bolivia, éstos son bilaterales. Piñera fue más lejos. Afirmó que Chile no está dispuesto a cambiar su condición limítrofe con Perú y anunció que recurriría a la fuerza para defender la integridad del territorio chileno.

En realidad, como lo recuerda Jorge Gumucio, el Tratado de 1904 ha sido modificado cuatro veces, todas a iniciativa de Chile y, como ha quedado demostrado en el sucinto recuento precedente, Chile suscribió el Tratado de 1895, intercambió en 1950 Notas Reversales por las que declaraba su intención de otorgar a Bolivia acceso soberano al

Océano Pacífico; presentó en 1976 una propuesta formal para concretar esa posibilidad, negoció con Bolivia en 1987 y abrió en 2000 y 2006, una agenda sin exclusiones, en la que el tema marítimo figuraba expresamente.

Más aun, las declaraciones de numerosas autoridades y personalidades chilenas, a lo largo de la historia, demuestran que el liderato de ese país tiene plena conciencia de la validez de la demanda boliviana y de la necesidad de atenderla, en función de sus propios intereses nacionales.

El Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Santa María (más tarde Presidente de Chile), recordaba, en el ya lejano 1880, *“no olvidemos que no podemos ahogar a Bolivia. Privada de Antofagasta y de todo el litoral que antes poseía hasta el Loa, debemos proporcionarle por alguna parte un puerto suyo, una puerta de calle, que le permita entrar al interior sin zozobra, sin pedir venia”*. En 1945, como lo acredita el Informe que el Canciller Gustavo Chacón prestó a la Convención Nacional, el Presidente Juan Antonio Ríos, dirigiéndose al Embajador boliviano en Santiago, Fernando Campero Álvarez apuntó: *“el problema portuario de Bolivia puede solucionarse de mutuo acuerdo. ¿Nosotros les daríamos Arica y que nos darían ustedes?”*. En 1948, el Presidente Gabriel Gonzáles Videla, en 1948, señaló con claridad rotunda, *“hay que reconocer que es una aspiración legítima, más todavía si se considera que Bolivia tuvo una salida al mar”*. Más recientemente, el año 2011, el ex Presidente Eduardo Frei declaró que *“la única manera de lograr una verdadera solución con La Paz es darle una salida soberana (al mar) a Bolivia, al norte de Arica y con canje territorial”*.

Esa lista es mucho más larga e incluye, en el pasado reciente, a ex Ministros de Relaciones Exteriores (Soledad Alvear, Gabriel Valdés), ex Ministros (Sergio Bitar, Luis Maira), ex parlamentarios (Jaime Gazmuri), autoridades militares (Juan Emilio Cheyre, Ex Comandante del Ejército), historiadores, artistas y personalidades públicas.

Expresiva de esa percepción es la opinión de Aquiles Vergara Vicuña, que vale la pena transcribir en su integridad. Dice *“es tiempo ya que el pueblo chileno comprenda la tragedia molesta y dolorosa que significa la extorsión sobre un conglomerado libre para obligarlo a vivir enclaustrado y que se apresure, con equidad y nobleza, a orientar a sus dirigentes en busca de una solución armoniosa y edificante que suprima de una vez por todas la causa de este permanente desasosiego, a la vez que haga desaparecer es atmósfera de prevención o de crítica que comúnmente ha nimbado las actuaciones de la política exterior de Chile, y esto solo podrá ocurrir cuando el pabellón boliviano pueda ondear a través de los mares del mundo”*².

De esa forma, quedó expuesta la inconsistencia de la tesis histórica de que no hay problemas pendientes entre Bolivia y Chile. En todas las negociaciones mencionadas se reconoció que el problema con Bolivia existe, que es real y que afecta los intereses de Chile. Quedó, además, en evidencia que un importante sector de la dirigencia del país vecino considera que está en el mejor interés de Chile enfrentar el tema y resolverlo.

El camino de las soluciones.

Llegado a este punto, uno se puede preguntar si es necesario esperar el fallo de La Haya para comenzar una negociación de buena fe, hasta encontrar una solución que consulte los intereses de todas las partes, es decir Bolivia, Perú y Chile. Al fin de cuentas, ese es el propósito de la demanda.

No hay que inventar mucho. La experiencia sugiere la agenda y los instrumentos de una negociación seria, que parta de la disposición real de buscar una solución común a un problema común. El sujeto de la negociación sobre soberanía está claramente identificado.

El potencial de la cooperación y complementación económica y social es conocido y ya ha sido explorado. Existen antecedentes valiosos en el régimen jurídico e institucional (en Ilo y en las negociaciones de Patillos) que abren el camino a formas innovadoras de integración.

La combinación de esos instrumentos puede abrir el camino. Deben interactuar uno sobre el otro. El requisito inexcusable es la honestidad en el debate y en la afirmación de los intereses nacionales.

La agenda tiene dos componentes centrales. La solución histórica y la complementación económica y política.

La solución histórica. Arica.

El primer punto de la agenda es, desde luego, el tema marítimo. Es decir, Arica. Comencemos por ahí.

En Arica confluyen historia, sentimiento e intereses. En ese sitio de la frontera se cruzan los intereses en conflicto de los tres países. Es el punto nodal de la solución del enfrentamiento histórico entre Chile, Perú y Bolivia y se ha convertido en la opción real de acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.

La proximidad a La Paz y a los centros mineros lo convirtió en el puerto natural de exportación de Bolivia. Todavía retiene esa condición, con un poco menos de un tercio del total de las ventas externas bolivianas. Solo ahora comienza a cambiar la historia, pero en el otro lado del continente, en Puerto Aguirre, en la ribera del Río Paraguay. Ya es el segundo puerto boliviano de exportación, muy cerca de Arica. Si se suma el gas, casi el noventa por ciento del valor de las ventas bolivianas sale por los recintos aduaneros de Yacuiba y Puerto Suárez, en la cuenca del Plata.

Las enormes dificultades prácticas que frenaron la habilitación efectiva de Cobija convencieron a Sucre de la necesidad de insistir en la transferencia de este puerto al dominio de la nueva República, gestiones que culminaron en la suscripción de un Tratado con Ortíz de Zeballos, rechazado por el propio Andrés de Santa Cruz, que ejercía entonces las funciones de Presidente del Perú. Chile, plenamente consciente de esa determinante geográfica, alentó la posibilidad y la hizo explícita en su compromiso de transferencia de esos territorios en el mencionado Tratado de 1895. El Tratado de 1904, suscrito cuando todavía no había concretado la posesión del dominio de ese territorios, vinculó físicamente a La Paz con Arica a través del ferrocarril, cuya construcción Chile asumió a cambio del Departamento del Litoral. El Secretario de Estado Kellog propuso formalmente que Tacna y Arica se transfirieran a Bolivia para poner término a la guerra del Pacífico¹⁰. Con ese propósito, Bolivia intentó sin éxito participar en las negociaciones entre Chile y Perú que concluyeron con la firma del Tratado de 1929, que condiciona esa posibilidad a la aprobación previa del Perú. Las Notas Reversales de 1950, las negociaciones de Charaña, las conversaciones del “*enfoque fresco*” y la propia Resolución 426 de la OEA, se refieren a este camino de solución.

Arica estuvo estrechamente unida a Tacna. Eran ciudades gemelas, como las calificaba Basadre. Se complementaban económicamente. Arica tenía el comercio, Tacna la agricultura. Arica el centro aduanero, Tacna, la capitanía cultural. Poco a poco, ese vínculo se expandió después con La Paz y el occidente de Bolivia y configuró una estrecha relación de interdependencia. La contigüedad geográfica y la articulación ferroviaria, caminera y comercial son un dato de la realidad. El puerto de Arica opera casi exclusivamente para Bolivia y no puede prescindir de esa relación.

La atención del comercio con Bolivia —que se conecta por el camino Patacamaya-Arica y los ferrocarriles La Paz-Arica y Oruro-Antofagasta y se despacha a través de los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta— es un puntal de la economía y del desarrollo del norte chileno. La Zona Franca de Iquique responde a la misma lógica.

En su momento, la transferencia de las Provincias de Tacna y Arica a dominio boliviano implicaba un profunda alteración geopolítica y cambios demográficos y económicos esenciales. Bolivia se interponía entre Chile y Perú y ese dato modificaba la correlación de fuerzas en la región.

La solución que ahora es posible tiene impactos económico y geopolíticos distintos de los de hace un siglo. No afecta de forma sustantiva los intereses de seguridad ni la perspectiva de desarrollo económico de Chile o Perú. Pero reconcilia a la nación boliviana con su historia y le devuelve la condición de potencia del Pacífico (con la que luchó contra España en 1848). No tiene una significación económica crítica, pero ese razonamiento palidece frente al valor de esa aspiración nacional, ese sentimiento profundo, parte del ser nacional, que nada puede reemplazar. La bandera tricolor flameando en la costa y una población boliviana en la costa libera al país de la carga emocional de viejos agravios. Es una reparación histórica y la justificación de una causa nacional. Le permite cumplir su rol continental, de Estado puente entre las grandes cuencas sudamericanas. Repone la condición de país ribereño del mar, la cualidad marítima, el acceso a las riquezas del mar y de la zona económica exclusiva, en una escala que no afecta negativamente el potencial de desarrollo económico y político de Perú y Chile. Por el contrario, al garantizar paz facilita la integración latinoamericana y el acceso de productos peruanos y chilenos a los mercados en expansión del MERCOSUR. Y articula plenamente a Bolivia con las economías de Perú y Chile.

Todos ganan con esa solución.

Es evidente que Perú tiene intereses en la zona. Por eso, no cabe ninguna duda que la negociación de un arreglo definitivo de los problemas heredados de la Guerra de 1879, debe considerarlos apropiadamente. No tiene sentido colocar a ese país en el dilema de responder sí o no a un eventual acuerdo boliviano-chileno. No tiene base histórica, justificación política ni utilidad práctica.

Desde luego, el fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la demanda de delimitación marítima influirá en el clima político indispensable para una negociación de fondo entre las tres naciones protagonistas de las guerras del Pacífico. La posible reacción de la opinión pública y de las elites de Perú y Chile es una pregunta abierta y no tiene mucho sentido especular sobre la dirección que vaya a tomar finalmente. Pero cualquiera sea —de aproximación o distanciamiento—, debe esperarse que continúe la legítima competencia histórica por la primacía en el Pacífico, por otros medios y en circunstancias diferentes a las del pasado.

Las diferencias políticas de coyuntura son otro factor que se debe tener en cuenta. La oposición entre la visión republicana y liberal de Perú y Chile (socios en la Alianza del Pacífico junto a Colombia y México) y la posición revolucionaria y nacionalista de las naciones del ALBA (en la que Bolivia se encuentra con Venezuela y Ecuador), añade un elemento eventualmente perturbador, tanto en el diálogo político como en los instrumentos de complementación económica, pero no es un factor insuperable.

El cierre definitivo de la Guerra del Pacífico, que involucró a tres naciones, debe incluir a las tres en la solución. Desde luego eso significa romper uno de los viejos prejuicios de la

Cancillería chilena —o de algunos funcionarios de ese Ministerio— obcecada en mantener el carácter estrictamente bilateral de la negociación.

Cruzado el umbral de la decisión política de negociar la solución con soberanía, con la participación de los tres actores históricos, la agenda subsecuente de los temas de debate es clara. Tiene que discutirse la extensión y características del corredor y la franja de playa en el mar, para la conexión territorial soberana; la naturaleza de la vinculación con el puerto de Arica; la preservación de los vínculos entre Tacna y Arica; la creación de una zona de paz, desmilitarizada y los temas de seguridad; las compensaciones a las que dé lugar el entendimiento; el régimen aduanero y de libre tránsito entre los tres países y el régimen de acceso y uso del aeropuerto de Chacalluta y de los servicios disponibles en la zona.

La solución económica. Integración trinacional.

La solución de los problemas heredados de la Guerra del Pacífico, no debe limitarse al acceso soberano de Bolivia al mar. Debe complementarse con un programa de integración económica y de cooperación política entre los tres países.

El año 2000 el gobierno de Bolivia puso en consideración de sus pares de Chile y Perú, un programa de desarrollo trinacional, que incluía el Norte de Chile, el Sur del Perú y el Occidente de Bolivia, para integrar nuevamente el espacio económico y cultural de esas regiones, que conformaron una unidad quebrada por la guerra del Pacífico.¹¹

Se trata de una mega región de más de 800 mil kilómetros cuadrados y cerca de nueve millones de habitantes. En Bolivia, los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí suman 305.791 km² (el 42% del territorio nacional) y cobijan una población próxima a los tres millones de habitantes. La I y II Regiones en Chile, completan más de 185.148 km² de extensión (el 24.5% del total) y tienen una población próxima al millón de habitantes. En el Perú, el proyecto abarcaría los Departamentos de Arequipa, Puno, Tacna, Moquegua, Madre de Dios, Apurímac, con una superficie total de 324.227 km² (el 25.2% del total) y una población superior a los cuatro millones y medio de habitantes.

La complementación minera resalta a primera vista. La región es una de las más importantes y ricas estructuras mineras del planeta. La exportación de cobre, oro, zinc, estaño, plata, de esta parte del escudo andino ha sido fuente de sustento de la economía de Bolivia, Chile y Perú, desde tiempo inmemorial. El potencial de cooperación es significativo, (i) en la coordinación de la política y legislación en la materia, en asuntos tales como la explotación de yacimientos situados en dos países; la facilitación del movimiento transfronterizo de trabajadores, equipo y mineral y las cuestiones tributarias y administrativas; (ii) en la explotación, transporte y utilización de agua. Las poblaciones y actividades económicas de la costa del Pacífico tienen deficiencias severas de abastecimiento de este elemento y todo indica que existen depósitos significativos de agua en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, situada en territorio boliviano; (iii) en la protección, monitoreo y aprovechamiento de este recurso, en condiciones que satisfagan los intereses de todos los países, su propia expectativa de desarrollo y la protección del medio ambiente, (iv) en la atención de los problemas de acceso de los centros mineros bolivianos a los puertos del Pacífico. El caso de la Mina San Cristóbal en Bolivia es un interesante ejemplo de las posibilidades de cooperación práctica en esta materia.

La importancia del turismo ha crecido exponencialmente en los tres países. Por cierto, Cusco y Macchu Picchu son destinos de importancia mundial y el creciente potencial del Lago Titicaca, el Salar de Uyuni y el desierto de Atacama, conforman un espacio de grandes perspectivas, en el que ciertamente se puede trabajar de forma concertada entre los tres países. La enumeración de áreas de trabajo en conjunto no puede limitarse a la explotación

de recursos naturales —agrícolas, mineros y turísticos— y tiene que incluir el sector manufacturero, generador de valor agregado y de incorporación de conocimiento a la actividad productiva. La ampliación del mercado beneficiará sin duda a la mejora de la escala actual de operación de la industria de consumo inmediato de los tres países.

Un punto que destaca nítidamente es el de la infraestructura física y los medios de facilitación del comercio, en la doble ruta de acceso al Pacífico y al Atlántico. La creciente producción del territorio agrícola que incluye el oriente boliviano y el Centro Oeste brasileño requiere de caminos, ferrocarriles y puertos adecuados al volumen y características de la carga. Por el otro lado, la producción peruana y chilena llegaría a los mercados brasileiros y argentinos por esas rutas. Esa nueva dimensión del comercio continental requerirá un enorme esfuerzo de modernización de medios de comunicación que fueron diseñados para el servicio de los mercados internos. De la misma forma, tiene que examinarse la conexión física de las tres regiones entre sí, mediante caminos secundarios y vecinales, electrificación y telefonía rural y programas de saneamiento ambiental, encaminados a crear un mercado propio en la zona integrada. Es un esfuerzo más pequeño, que no tiene la espectacularidad de las vías bioceánicas, pero que influirá decisivamente en el nivel de vida de las poblaciones aledañas.

La propuesta del año 2000 incorporaba dos nuevos factores en la agenda. Colocaba el desarrollo económico y social en el centro de las negociaciones e integraba al Perú en el proceso. De esa manera ampliaba la esfera del diálogo y situaba la demanda boliviana en el contexto de la integración regional. Sacaba el diálogo de la esfera que controlaban los centinelas del status quo. Fue muy bien recibida en el Perú y en la conducción política de Chile. Las Conferencias Episcopales de los tres países promovieron debates sobre la idea. Pero la Cancillería chilena se opuso tenazmente a la inclusión del Perú en las conversaciones e insistió en el carácter binacional de todos los contactos.

Ahora, además, los negociadores tendrán a disposición, en la caja de herramientas, el régimen de la zona económica especial que se acordó en Patillos o el de la zona franca de Ilo. Ayudará a concretar los objetivos políticos y económicos de una solución definitiva a las diferencias que separaron a Bolivia, Chile y Perú, desde 1879.

Como ya se dijo antes, no se conoce con certeza cuál será el ambiente político posterior al anuncio del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre la demanda de limitación marítima. Es posible que la relación peruano-chilena se enfríe por la reacción del país que se considere perdedor por el fallo, en cuyo caso la necesidad política del diálogo entre los tres países gane relevancia. De otro lado, es posible que se reciba con alivio y que se asuma que, por esa vía, se cierran definitivamente las divergencias que distanciaron Perú y Chile. Es una hipótesis optimista, a la luz de la experiencia histórica, pero es posible que ocurra. Si fuera así, se especula, ambos se olvidarían de Bolivia y sus problemas. La nación altiplánica continuaría enclaustrada y no cambiaría el escenario descrito en este papel.

¿No es mejor —y más inteligente— buscar la solución definitiva del conflicto, por la vía de la negociación e integración trilateral?

15/06/13

¹ El Comunicado Final de la VI Cumbre del Movimiento de No Alineados y la Resolución 426 de la OEA en 1979 se fundaron en esa premisa. Al aproximarse el centenario de la Guerra, en 1978, hubieron serios indicios de confrontación bélica, por la movilización de efectivos militares en ambos lados de la frontera peruano-chilena.

² Robert Burr. By reason or force.

³ Edgardo Mercado Jarrín. Política y estrategia en la Guerra con Chile.

⁴ En 1932, en plena guerra del Chaco, Chile prohibió el tránsito de armas destinadas al Ejército boliviano. En 1952 decretó el embargo de maquinarias y alimentos destinados a las minas nacionalizadas por el gobierno revolucionario del MNR. En 1956 se exigieron largas y complejas negociaciones para la exportación de petróleo boliviano.

⁵ Alberto Ostría Gutiérrez. Apuntaciones sobre las negociaciones portuarias con Chile. Archivo y Biblioteca Nacional. Sucre. 1998

⁶ Las conversaciones exploratorias que realizaron los Cancilleres Fernández y del Valle en 1984, con el patrocinio del gobierno colombiano, que no prosperaron, ante la insistencia boliviana de que el documento de apertura de las negociaciones señalara que el propósito de los contactos diplomáticos —considerar explícitamente el planteamiento boliviano de salida soberana al Océano Pacífico— fueron el antecedente inmediato de las conversaciones Bedregal-Del Valle.

⁷ Jorge Gumucio. El enclaustramiento marítimo de Bolivia en los foros del mundo.

⁸ Acta Protocolizada de 15 de noviembre de 1904, para aclarar el contenido del Art. 2º; Protocolo de 16 de abril de 1907. Sustituye el Árbitro. Se designa a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya en lugar del Emperador de Alemania; Protocolo del 1 de mayo de 1907. Canje territorial de la línea de frontera entre los trechos del cerro Chipapa al volcán Olca y entre el cerro Patalani y el Alto de Panantalla; Protocolo de 27 de mayo de 1908 modificando las garantías ferroviarias. Jorge Gumucio Granier. Ob. citada.

⁹ Aquiles Vergara Vicuña. Bolivia y Chile. Lecciones del pasado. Advertencias para el porvenir. La Paz. 1936,

¹⁰ Ver Jorge Gumucio Granier. Estados Unidos y el mar boliviano. Plural. 2005

¹¹ Ver Antonio Aranibar Quiroga. Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú. Bolivia, Perú y Chile: hacia un futuro compartido.