

ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA MEDITERRANEIDAD DE BOLIVIA

FAROUK GARFE JARUFE
Universidad Católica de Valparaíso

Las pretensiones de Bolivia de obtener un acceso soberano al Océano Pacífico a través de territorio chileno carecen de todo fundamento jurídico y deben, en consecuencia, calificarse como meras aspiraciones cuya solución sólo puede encontrarse en una libre negociación de las partes involucradas que compatibilice los intereses nacionales de éstas. No existe controversia pendiente entre ambos países y las que hubo en el pasado fueron adecuadamente resueltas por diversos instrumentos internacionales de legitimidad inobjetable. Un examen de la evolución histórica que han experimentado las fronteras comunes desde la creación de la Audiencia de Charcas hasta nuestros días, ratifica ampliamente lo aseverado. Las negociaciones que se han llevado a cabo en diferentes oportunidades, tendientes a buscar una satisfacción a las aspiraciones bolivianas, y especialmente las efectuadas en 1987, en ningún caso pueden ser consideradas como reconocimiento, confirmación o creación de título jurídico alguno que autorice a Bolivia a impetrar derechos sobre parte del litoral nacional.

I. LA CONTROVERSIAS TERRITORIAL

Un análisis jurídico sobre la forma en que se estructuró la frontera chileno-boliviana conduce indefectiblemente a la conclusión de que las pretensiones del país altiplánico son infundadas desde su origen. En este sentido, se hace necesario examinar los principales antecedentes y tratados que en distintas épocas han regulado sus límites incluyendo, además, las negociaciones de 1975 y 1987.

1. Mediterraneidad de origen

A pesar de que un estudio del origen histórico de la mediterraneidad boliviana carece desde una perspectiva jurídica actual de la importancia que tuvo en el pasado, perdiendo validez el debate sobre los títulos que las partes invocaban por haberse suscrito y entrado en vigencia diversos y sucesivos tratados de límites que superaron la polémica que existía con anterioridad a ellos, estimamos que una somera reseña sobre aquéllos puede contribuir a una mejor comprensión de la carencia de litoral de Bolivia. Además, resulta de conveniencia para los efectos de desvirtuar argumentaciones míticas que todavía se esgrimen con clara intencionalidad revisionista.

La aceptación del principio del *uti possidetis* de 1810 como norma rectora para la fijación de los límites de las nuevas Repúblicas americanas que obtenían su independencia de la metrópolis española, otorgó importancia trascendental a todos aquellos antecedentes anteriores a la emancipación que acreditaban derechos o posesión legítima de los territorios considerados nacionales. Especial relevancia tenían aquéllos instrumentos, leyes, actos administrativos de la corona, material cartográfico, memorias, etc., que se referían a zonas disputadas.

Ahora bien, la investigación histórica constata que la primitiva Audiencia de Charcas, hoy Bolivia, carecía de litoral marítimo y no accedía al Océano Pacífico. Bástenos citar como argumentos definitorios en favor de la tesis sostenida por Chile en el debate que en su oportunidad se suscitó entre ambas naciones con motivo de las reclamaciones de soberanía bolivianas sobre el desierto de Atacama y su costa, las siguientes.

En la Ley 5a., Título XV, del Libro II de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias se señalaban los límites de la Audiencia de Lima, estipulándose, en su parte pertinente, que ella "... tenga por distrito la costa que hay desde dicha ciudad hasta el reino de Chile exclusive y hasta el puerto de Paita inclusive y por la tierra adentro a San Miguel de Piura, Cajamarca, Chachapoyas, Moyobamba y los Motilones inclusive y hasta el Collao exclusive por los términos que se señalan a la Real Audiencia de la Plata"¹. De ello se

¹ Eyzaguirre, Jaime, *Chile y Bolivia*, pág. 11, Santiago de Chile, 1963

concluye que las costas de Perú y Chile eran continuas y que ambos países eran inmediatamente vecinos sin interposición de terceros.

Sin embargo, Bolivia invocó en favor de su tesis la Ley 9a. de la misma Recopilación, que se refiere a la "Audiencia i chancillería real de la Plata, provincia de Charcas", donde se expresa que sus límites son "... por el septentrion con la real audiencia de Lima y provincias no descubiertas: por el mediodía con la real audiencia de Chile: i por el levante y poniente, con los dos mares del Norte y del Sur i línea de la demarcación entre las coronas de los reinos de Castilla i de Portugal, por la parte de la provincia de Santa Cruz del Brasil"².

En consecuencia, habría existido una contradicción entre ambos textos legales ya que el primero de los citados expresaba que la Audiencia de Lima, o sea Perú, tenía por distrito la costa existente hasta el reino de Chile, lo que implica que entre ambos no existían posesiones territoriales de terceros. En cambio, la Ley 9a. disponía que la "Audiencia y chancillería real de la Plata, provincia de las Charcas", deslindaba por el Poniente con el mar del sur.

Al respecto, don Miguel Luis Amunátegui explica: "Para resolver la dificultad, es preciso determinar cuál de estas dos disposiciones contradictorias debe ser preferida. Las dos llevan igual fecha, 1o de noviembre de 1681, pues, según lo advierten los epígrafes que las preceden, las dos fueron dictadas por Felipe IV en la Recopilación de las leyes de Indias. Pero la Ley 5a. es posterior a la 9a., puesto que contiene una referencia a esta, mientras que la 9a. no alude para nada a la 5a.; luego la 5a. deroga a la 9a. en todo lo que le sea contraria: luego el distrito de la audiencia de Lima se extendía hasta la costa de Chile, i el de la audiencia de los Charcas no se hallaba limitado por el Pacífico"³. A continuación, Amunátegui se explaya detenidamente en su argumentación, citando además en apoyo a su planteamiento la Ley 15, del mismo título y libro que las anteriores, la que dispone "Que el correjidor de Arica, aunque sea del distrito de la audiencia de Lima, cumpla los mandamientos de la de los Charcas".

2 Amunátegui, Miguel Luis, *Chile - Bolivia*, pág. 40, Universidad de Santiago. Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Santiago, 1987.

3 Amunátegui, Miguel Luis, *ob. cit.* (2), pág. 43.

Eyzaguirre, refutando la alegación boliviana fundada en la Ley 9a., afirma que: "Ante todo hay que advertir que la línea que corre "desde Atuncana por el camino de Arequipa hacia la parte de los Charcas" corresponde al punto culminante y adyacente "por el poniente con el mar del Sur". Atuncana está a 21° 45' sur y dista unas ocho leguas de la costa. Arequipa, por su parte, se halla a 16° 12' sur y a unas trece leguas del mar. La provincia de Charcas se encuentra al este, es decir, al interior, y no tiene ningún punto hacia el oeste del camino que une esos lugares. Entre dicho camino y la costa hay una amplia faja de territorio que siguió siempre en poder de la Audiencia de Lima. Si esto no fuera así, sería imposible explicarse la Ley 15 del mismo título XV, Libro II de la "Recopilación", ya citada anteriormente, que dispone "Que el corregidor de Arica, aunque sea del distrito de la Audiencia de Lima, cumpla los mandamientos de la de las Charcas". Fue necesario apuntar de manera expresa esta servidumbre de Arica a Charcas, no obstante corresponde el puerto a la provincia de la Audiencia de Lima, porque Charcas no tenía acceso a la costa. En otra forma Arica, que está situada en 18° 28', o sea, entre los paralelos de Atuncana y Arequipa, le hubiera pertenecido naturalmente"⁴.

Por otra parte, en la Memoria que el Virrey del Perú don Francisco Gil de Taboada y Lemus preparó para su sucesor don Ambrosio O'Higgins en 1795, se lee que: "El Perú comprende desde la ensenada de Tumbes hasta el río Loa" ... Confina por el sur con el Reino de Chile, de quien lo divide el dilatado desierto de Atacama"⁵. De ello Encina concluye que "...Chile y el Perú tuvieron siempre jurisdicción exclusiva en el litoral del Pacífico, desde el límite norte de este último país hasta el Cabo de Hornos y, por consiguiente, de todo el litoral del desierto o despoblado de Atacama. Sólo varió el límite norte, que La Gasca había fijado en el grado 27 y que las reales cédulas posteriores, al crear las Audiencias de Lima y de Chile, y las providencias de la Corona y de los virreyes corrieron hacia el norte"⁶.

4 Eyzaguirre, Jaime, ob. cit. (1), pág. 12.

5 Encina, Francisco A., *Las relaciones entre Chile y Bolivia*, pág. 12, Editorial Nascimento, Santiago, 1963.

6 Encina, Francisco A., ob. cit. (5), pág. 12.

La mediterraneidad de la Audiencia de Charcas se mantuvo cuando al crearse el Virreinato del Río de la Plata en 1776 se incorporaron a éste sus cuatro provincias (La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca). En efecto, los límites primitivos no se modificaron, lo que implicaba que carecía de un acceso propio al Océano Pacífico. Suficientemente explícitas en este sentido son las comunicaciones del virrey de Lima don Manuel de Guirior, citadas por Eyzaguirre. En la primera de ellas, dirigida al Consejo de Indias, de 20 de mayo de 1778, señalaba que: "...por parte del sur y términos de Atacama, está dividido el reino del Perú del de Chile por un despoblado de cien leguas". Posteriormente, el 23 de agosto de 1780, expresaba a su sucesor que "...el Perú por parte de la costa se extiende desde Paita hasta llegar a términos de la audiencia de Chile"⁷.

Sin embargo, autores altiplánicos han sostenido que el Virreinato del Río de la Plata poseía acceso al Pacífico y que existen títulos históricos que acreditan derechos bolivianos sobre el desierto de Atacama. Se invocan para sustentar esta tesis numerosos antecedentes cartográficos y testimonios escritos anteriores a 1810. Pero la refutación de tales argumentaciones fue especialmente clara y fundada, afirmándose en copiosos antecedentes de la época cuya validez resulta inobjetable, todos los cuales conducen a la conclusión inevitable de que la Audiencia de Charcas careció de litoral. De extraordinario valor son en este sentido los estudios efectuados por Miguel Luis Amunátegui y Jaime Eyzaguirre.

Entre otros antecedentes, el primero de los nombrados, en su obra ya clásica "La Cuestión de Límites entre Chile y Bolivia", cita un artículo publicado en el "Mercurio peruano", periódico que comenzó a circular en Lima a finales del sigloXVIII, titulado "Idea general del Perú", incluido en la edición del 2 de enero de 1791, en el que se expresa lo que sigue: "Este grande imperio, cuya fundación por los incas queda envuelta en las tinieblas de un conjunto de fábulas i de una tradición incierta, ha perdido mucho de su grandeza local desde el tiempo en que se le desmembraron por la parte del norte las provincias que forman el reino de Quito, i sucesivamente las que al este constituyen el virreinato de Buenos Aires. Su actual extensión

⁷ Eyzaguirre, Jaime, ob. cit. (1), pág. 13.

en lo largo corre norte sur el espacio de 420 a 450 leguas, desde los 2 grados hasta los 23 aproximadamente de latitud sur. En su mayor ancho se entiende de ciento a ciento veinte leguas este oeste desde el 297 grados hasta el 310 de longitud oeste, fijando por primer meridiano el pico de Tenerife. El río de Guayaquil lo divide del nuevo reino de Granada por la parte septentrional; el despoblado de Atacama lo separa del reino de Chile al mediodía; otro desierto horrible de más de quinientas leguas lo aleja al oriente de las provincias del Paraguai i Buenos Aires; finalmente el mar Pacífico baña sus costas occidentales”⁸. De esta descripción se había excluido la Audiencia de Charcas, que se había incorporado al Virreinato del Río de la Plata en 1776. Si el desierto de Atacama hubiera pertenecido a esta Audiencia, el límite sur se habría fijado en el Virreinato de la Plata y no con el despoblado de Atacama. Todas las descripciones que hemos consultado sobre el territorio de Perú coinciden con la ya expresada, señalándose el desierto de Atacama, o despoblado del mismo nombre, como perteneciente al reino de Chile. Así, y por ejemplo, una de las obras que es citada por numerosos autores es la “Guía política, eclesiástica i militar del virreinato del Perú”, confeccionada por el sabio peruano don Hipólito Unanue por orden del virrey Gil de Taboada y Lemus, y publicada en 1793, en la cual se expresa que: “Por estas divisiones se halla hoy reducido el Perú a una extensión de 365 leguas norte sur desde los 3 grados, 35 minutos, hasta los 21 grados, 48 minutos de latitud meridional... La ensenada de Tumbes lo separa por el norte del Nuevo Reino de Granada, i el río Loa por el sur del desierto de Atacama i reino de Chile”. Esto equivale a decir que la Audiencia de Charcas, incorporada al Virreinato del Río de la Plata, no limita con el Océano Pacífico y por tanto no tenía acceso al mar⁹.

A estos antecedentes, es necesario agregar una importante cantidad de otros testimonios de la época colonial como los de índole geográfica, relaciones, memorias, mapas o material cartográfico, diccio-

⁸ Amunátegui, Miguel Luis, ob. cit. (2), pág. 53 y 54.

⁹ Amunátegui, Miguel Luis, ob. cit. (2), págs. 125 y siguientes.

narios, guías y actos de jurisdicción, como otorgamiento de encomiendas, instrucciones de autoridades del reino de Chile para el cobro de diversos tributos, reales órdenes, etc., cuya enumeración excedería los límites de un trabajo de esta naturaleza. Todos ellos acreditan que la Audiencia de Charcas careció de litoral, que existía una continuidad territorial entre Perú y Chile, y que el despoblado o desierto de Atacama pertenecía a este último, lo que confirma la mediterraneidad de origen de Bolivia.

2. Actos posesorios de Chile

A los fundamentos jurídicos de la posición sustentada por Chile durante la querrela de títulos, se debe agregar a, mayor abundamiento, la posesión continuada de los territorios disputados por Bolivia, manifestada a través de múltiples e ininterrumpidos actos posesorios, conforme todo ello a los derechos que le otorgaban los límites y demarcaciones fijados por la corona española. Perú, por su parte, hacía otro tanto, aunque en menor grado, respecto de la zona ubicada al norte de la desembocadura del Loa.

Con anterioridad y mencionamos los innumerables actos jurisdiccionales de las autoridades coloniales chilenas sobre el Desierto de Atacama. De ellos hace una interesante relación, posteriormente ampliada por otros historiadores e investigadores, don Miguel Luis Amunátegui⁹. De esta manera títulos jurídicos e históricos se vieron confirmados por los hechos, configurándose así un dominio pleno efectivamente ejercido que no fue impugnado durante una primera y extensa época. Sin embargo, debemos acotar que esta posesión debe ser entendida considerando las características especiales del Desierto de Atacama, cuya inhospitalidad y aridez son suficientemente conocidas para aquí repetir las.

Las autoridades de Chile colonial no pusieron objeción a que la Audiencia de Charcas utilizara, eventualmente, algunas caletas del litoral norte para esporádicos actos de tráfico comercial, aunque ésta prefiriese especialmente Arica, dependiente del Virreinato de Lima, puerto sobre el cual exhibió permanentemente una especial inclinación e interés. Obviamente, ello no le otorgó ningún título o derecho de soberanía o jurisdicción. Recordemos sobre este punto que, como una forma de paliar la mediterraneidad de Charcas, la corona española dispuso en la Ley 15 "...que sin embargo de que la ciudad y puerto

de Arica sea y esté en el distrito de la Real Audiencia de los Reyes, el Corregidor, que es o fuere de ella, cumpla los mandamientos de la Real Audiencia de Charcas, y reciba o encamine como se lo ordene, las personas que envían desterradas". Esta disposición constituye un nuevo antecedente, de indudable valor, que nos indica que esta Audiencia carecía de una salida propia al Pacífico.

La relevancia de todos estos antecedentes jurídicos y de hecho es patente ya que son determinantes para los efectos de aplicar el principio del *uti possidetis*, al que el propio fundador de Bolivia, el venezolano Simón Bolívar, le atribuyó el carácter de norma de derecho público. Contestándole a Sucre, le manifestaba que: "Ni usted ni yo, ni el Congreso mismo del Perú ni el de Colombia, podemos romper y violar la base del derecho público que tenemos reconocido en América. Esta base es que los gobiernos republicanos se fundan entre los límites de los antiguos virreinos, capitanías generales o presidencias como las de Chile".

Por otra parte, ya en los albores de nuestra independencia, los habitantes del Pajón adhirieron al bando del Supremo Gobierno "para las suscripciones de la Independencia del Estado", según consta en la nota de fecha 1º de diciembre de 1817 del Subdelegado de Copiapó al Ministro Miguel Zañartu, lo que ratificó la posición que habían sustentado durante la época colonial los escasos habitantes de Atacama, los que siempre se consideraron formando parte del Reino de Chile. Como expresa Ríos Gallardo "... esos habitantes constituían la expresión terminante y definitiva de la chilenidad de aquel territorio"¹⁰.

Otro antecedente histórico jurídico de importancia, que data de esta misma época, es el decreto de 20 de abril de 1819, dictado por Bernardo O'Higgins, Director Supremo de Chile, por el cual se ordenaba el bloqueo por la escuadra chilena, comandada por Lord Cochrane, de los puertos peruanos en el Pacífico "... que están situados entre 21º 48' y los 2º 12' lat., es decir la línea de la costa desde Iquique a Guayaquil inclusive", lo que prueba de que Chile ejercía

¹⁰ Ríos Gallardo, Conrado, *Chile y Bolivia definen sus fronteras, 1842-1904*, pág. 27, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1963.

soberanía, años antes de la emancipación boliviana, que se produce en 1826, hasta la desembocadura del río Loa pues todo el territorio ubicado hasta ese límite, incluyéndose obviamente el Desierto de Atacama, era considerado como propio por Chile. Esto hacía impropcedente ordenar el bloqueo de sus costas. Otros decretos emanados de San Martín y Bolívar reconocieron indirectamente como chilenos territorios que luego Bolivia incluyó en sus reclamaciones, decretos que también se referían a bloqueos, y anteriores a la independencia del país altiplánico.

3. Creación del puerto boliviano de La Mar

La audiencia de Charcas, además de otros territorios, fue segregada del Virreinato del Perú e incorporada al Virreinato de La Plata al crearse en 1776. Este último hecho sólo implicó para Chile la privación de la provincia de Cuyo, manteniéndose incólume sus derechos sobre el litoral norte. El territorio de Charcas, por aplicación del principio del *uti possidetis*, quedó bajo la soberanía de la República de las Provincias Unidas del Río de La Plata. Pero ésta se enfrentó a serios problemas con Brasil y debido al temor de nuevas dificultades internas ante los intentos separatistas del Alto Perú, su Congreso acordó "... que ellas queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y a su felicidad". El 6 de agosto de 1825, el Alto Perú declaró su independencia, acordando cinco días más tarde que "la denominación del nuevo estado es y será para lo sucesivo República Bolívar".

Fallido el intento de Bolívar de otorgar al Alto Perú un litoral en el Pacífico mediante la cesión de parte de la costa peruana que incluía Arica, éste ordena a Sucre la búsqueda de un acceso al océano, del cual distaba de 300 a 400 leguas. Para estos efectos, se encomendó al general Francisco Burdet O'Connor la búsqueda de un puerto. Este, luego de explorar la zona, recomendó Cobija, ubicada en territorio chileno. El 28 de diciembre de 1825, Bolívar la declaró habilitada como puerto mayor, al que se bautizó con el nombre de La Mar. Hasta ese momento, Cobija era una caleta en cuya población, según el testimonio de O'Connor, sólo existía un habitante altoperuano.

La acción de Bolívar fue absolutamente arbitraria ya que para adoptar esta decisión no contó con más títulos y autoridad que su

propia voluntad y, aún más, quebrantó con ella el principio del *uti possidetis*, reconocido por él mismo como norma de derecho público aceptada en América. Y sobre esta materia específica es conveniente detenerse brevemente para señalar que el *uti possidetis* fue aceptado sin excepciones, exclusiones ni limitaciones de ninguna especie. Además, fue ampliamente consagrado por numerosos tratados, tanto multilaterales como bilaterales, celebrados en América. Entre ellos cabe destacar el Tratado de Confederación acordado en el Congreso de Lima de 1847-1848, al cual asistieron Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú. En su artículo 7º se estipulaba que: "Las repúblicas confederadas declaran tener un derecho perfecto a la conservación de los límites de sus territorios según existían al tiempo de la independencia de la España, los de los respectivos virreinos, capitanías generales o presidencias en que estaba dividida la América española..."¹¹. Este tratado no entró en vigencia por falta de las debidas ratificaciones, aunque nunca ningún Estado objetó el contenido de la norma que hemos transcrito, la que fue incorporada en numerosos otros instrumentos e invocada y aplicada por las nuevas repúblicas americanas.

La actitud de Bolívar podría juzgarse como contradictoria no sólo con los antecedentes históricos que la precedieron sino incluso, como hemos visto, por la concepción que sostenía acerca de la forma en que debía delimitarse el territorio de las nuevas repúblicas. Bástenos recordar en este sentido que en el proyecto de confederación elaborado por el propio Bolívar, y que fue debatido en el Congreso de Panamá de 1826, se contenía el principio del *uti possidetis* de 1810.

Un historiador nacional ha manifestado que: "La apropiación de Cobija no sólo quebrantó las reglas del *uti possidetis*, sino que transgredió también las propias normas jurídicas que quiso sirvieran de basamento a la nación por la que manifestó un afecto tan entusiasta. El artículo 5º de la primera Constitución Política de Bolivia, precisamente redactada por el Libertador, dispuso que los límites del

¹¹ Gómez de la Torre, Mario A., *Derecho Constitucional Interamericano*, Tomo II, pág. 60, Editorial Universitaria, Quito, Ecuador, 1964.

nuevo estado se aprobarían por ley, "de acuerdo con los Estados limítrofes"¹².

Chile no consintió en la resolución de Bolívar y, aún más, ignoró su existencia por mucho tiempo. Por tanto, el territorio del cual se había tan arbitrariamente dispuesto continuó bajo la soberanía nacional, los títulos no se modificaron y, por consecuencia necesaria, tampoco el dominio.

En 1829, Andrés Santa Cruz, Presidente de Bolivia, y que antes como gobernante de Perú se había opuesto a la cesión de Arica a Bolivia, gestionó, ahora en representación de esta última, un canje territorial que incluía este puerto con el objeto de dar salida al mar a su país. Habiendo fracasado en su intento, decidió concentrar sus esfuerzos en la habilitación de la caleta de Cobija, habitada mayoritariamente por changos pescadores, como puerto boliviano. Para estos efectos adoptó varias medidas administrativas. Arguedas explica al respecto que: "como echase de ver (Santa Cruz) la urgencia vital e ineludible de Bolivia para poseer un puerto natural y fácil sobre el Pacífico, hacia el que está orientado el país, dispuso que se declarase a Cobija puerto, y creó en el litoral de Atacama, separado por un inmenso desierto de la parte vital de la nación, un departamento nuevo aunque de poca monta dentro del rodaje administrativo"¹³. Asimismo, Santa Cruz lo declaró "... franco para los buques de todas las naciones, y libre de toda clase de derechos y aun de toda indagación fiscal".

Dada su ubicación, Cobija pertenecía jurídicamente a Chile y la acción de Santa Cruz violó la soberanía nacional sin título alguno para ello. Las autoridades chilenas no reaccionaron oportunamente, en cierta medida por desconocimiento y en parte por que atravesaba por un período de dificultades internas graves que distraían su atención acerca de lo que sucedía en su frontera norte.

¹² Valencia Avaria, Luis, *Bolívar, Bolivia y ese litoral*, Diario "El Mercurio" de Santiago, 24 de junio de 1979.

¹³ Citado por Ríos Gallardo, Contrado, ob. cit. (10), pág. 36.

4. Las cartas constitucionales

Una argumentación reiteradamente expuesta por los defensores de las tesis bolivianas durante la primera mitad del siglo pasado y que todavía se invoca, son las disposiciones constitucionales chilenas que en el pasado se refirieron al territorio nacional. La de 1822 estipulaba que: "El territorio de Chile conoce por límites naturales, al Sur el Cabo de Hornos, al norte el despoblado de Atacama". La de 1823 señalaba que: "El territorio de Chile comprende desde el Cabo de Hornos hasta el Desierto de Atacama". Y la última carta constitucional que se refirió a la materia, la de 1833, decía al respecto que: "El territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos". Tomando como base estas disposiciones, los tratadistas y diplomáticos bolivianos concluyeron que el Desierto de Atacama no era considerado como territorio nacional por Chile ya que "... cuando las constituciones han dicho indistintamente "desde y hasta" se refieren a los extremos limítrofes norte y sur de la República de Chile"¹⁴. Haciéndose cargo de estas afirmaciones, don Miguel Luis Amunátegui, con acopio de antecedentes lingüísticos y ejemplos, otorga a los adverbios "desde" y "hasta" su verdadero y auténtico sentido inclusivo o incluyente, descartando el exclusivo o excluyente, lo que implicaba que el Desierto de Atacama, de acuerdo a las normas transcritas, había sido reconocido como parte integrante del territorio nacional, por ser su comienzo o inicio¹⁵. Sin perjuicio de lo anterior, se explaya en numerosos otros argumentos y antecedentes para impugnar la tesis boliviana, todos ellos de una lógica brillante e implacable y absolutamente incontrovertibles.

Ahora bien, en el proyecto de constitución política que Bolívar dirigió al Congreso Constituyente boliviano en 1826, se estipulaba que: "El territorio de la República boliviana comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y

¹⁴ Morzone, Luis Antonio, *La Mediterraneidad Boliviana ante el Derecho Internacional. Posición Argentina*, pág. 9. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979.

¹⁵ Ver Amunátegui, Miguel Luis, ob. cit. (2), págs. 162 y siguientes.

Oruro". En ninguna parte se menciona el Desierto de Atacama ni su litoral. En la Constitución de 1831 hay una mención a las provincias Litoral y Tarija y, ya en la de 1843, se contiene una referencia en el artículo 5º al "distrito litoral de Cobija", justamente en la época en que ya habían comenzado los debates sobre el dominio del territorio disputado.

Por último, y respecto de la validez jurídica de la fijación de límites en los textos constitucionales, en sus "Comentarios sobre la Constitución Política de 1833", el jurisperito Manuel Carrasco Albano señalaba lo siguiente: "El artículo de que se trata, ¿envuelve una cesión graciosa hecha por los constituyentes de la parte de territorio no comprendido en los límites que indica, y siendo así, esa renuncia es obligatoria a la nación chilena? De ninguna manera, porque, en primer lugar, tal cesión no ha existido ni podido existir. Al redactar este artículo, los constituyentes sólo quisieron designar los límites conocidos, el territorio que actualmente se hallaba bajo la jurisdicción inmediata de las autoridades chilenas, y cuyos solos habitantes representaban. Además, los Convencionales no estaban autorizados por la nación para ceder parte de su territorio sino simplemente para darle su organización política, ni es tampoco un código constitucional un tratado internacional de límites. Estos principios forman ya parte de nuestro derecho internacional americano. Sabido es que en la cuestión sobre propiedad de las Islas de Lobos, a pesar de no hallarse comprendidas éstas dentro de los límites designados en la Constitución Política del Perú, los Gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra declararon pertenecerles a aquel Estado"¹⁶. Este argumento adquiere su plena vigencia si se desestimaran las razones esgrimidas por Amunátegui, no obstante la crítica que nos debe merecer la inclusión de límites territoriales en las constituciones nacionales, práctica afortunadamente abandonada. Finalmente, y a contrario sensu, deberíamos preguntarnos si la sola inclusión de un determinado territorio en un texto constitucional otorgaría derechos sobre él, constituiría un título legítimo. Obviamente la respuesta jurídica tendría que ser for-

¹⁶ Carrasco Albano, Manuel, *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, pág. 10, Imprenta y Librería del Mercurio, Valparaíso, 1858.

zosamente negativa. Solo esta última razón bastaría para desestimar las alegaciones bolivianas.

5. Jurisdicción sobre el litoral disputado

Alejado Sucre del Gobierno, el singular proceso histórico y político de Bolivia condujo al poder en 1829 al Mariscal Andrés Santa Cruz, el que siete años más tarde creó la Confederación Perú-Boliviana, uno de sus más caros proyectos. Santa Cruz, como ya hemos mencionado, habilitó Cobija como puerto boliviano, desarrollando una jurisdicción de hecho sobre parte del litoral que pertenecía a Chile con ignorancia de éste. Como expresa un autor, "Bolivia aprovecharía en su beneficio la desorientación dominante en nuestro país para conquistar una jurisdicción de hecho, no de derecho, convirtiendo la insignificante caleta de Cobija en un extenso litoral marítimo. En seguida, sagaces diplomáticos defenderían con habilidad esta usurpación, pretendiendo transformarla en hija legítima de padres castellanos y santificarla con óleo sacro del *uti possidetis* de 1810"¹⁷.

Simultáneamente Chile también realizó numerosos actos jurisdiccionales sobre la zona. Entre ellos cabe destacar el decreto de 2 de septiembre de 1830, por el cual se ordenaba la habilitación en el despoblado de Atacama del puerto denominado el Flamenco "... para estraer metales de cobre en bruto..." Por otra parte, las autoridades marítimas y eclesiásticas chilenas extendieron su imperio temporal y espiritual, respectivamente, sobre el litoral norte, todo ello sin que Bolivia formulara reclamaciones. Estos hechos reafirman el convencimiento imperante en la época de que nuestro límite norte se encontraba en el río Loa.

Es interesante acotar que Bolivia no desistió nunca de sus intentos de obtener Arica, en aquel entonces perteneciente al Perú, se convirtiera en su puerto ya que era "considerado como la arteria más necesaria a la vida misma de la nación". Esta pretensión fue constantemente frustrada por la negativa del Perú de acceder a ella.

El descubrimiento de yacimientos de guano, cuyo poder fertilizante se había ya comprobado, aumentó considerablemente el interés de

¹⁷ Ríos Gallardo, Courado, *ob. cit.* (10), pág. 40.

los gobiernos chileno y boliviano sobre el desierto de Atacama y su litoral. El Presidente Manuel Bulnes envió una comisión exploradora a examinar la costa comprendida entre el puerto de Coquimbo y el Morro de Mejillones “con el fin de descubrir si en el territorio de la República existían algunas guaneras cuyo beneficio pudiera proporcionar un ramo nuevo de ingreso a la Hacienda Pública”. Se encontraron yacimientos en dieciséis puntos de la costa e islas inmediatas. Como consecuencia de este hallazgo, el 31 de octubre de 1842 se promulgó una ley que declaraba “de propiedad nacional las guaneras que existen en las costas de la provincia de Coquimbo, en el litoral del desierto de Atacama, y en las islas e islotes adyacentes”. El artículo 2º de ella estipulaba que: “Todo buque nacional o extranjero que sin permiso del Gobierno de Chile sacare guano de cualquiera de los puntos comprendidos en la demarcación que designa el artículo anterior, caerá en comiso con la carga que se halle a su bordo”. Chile, por tanto, ejercía legítimamente los derechos que le competían sobre el territorio que por sus títulos consideraba de su pleno dominio y soberanía.

La reacción boliviana se encuentra contenida en la nota de protesta que presentó al gobierno chileno su representante diplomático Casimiro Olañeta, el 30 de enero de 1843. En ella se solicitaba la revocación de la ley, y se señalaba; entre otras cosas, que su país era soberano hasta el río Salado en el grado 26, por lo que Chile sólo llegaba por el norte hasta ese grado. Olañeta invocó, además, razones jurídicas, con lo que se inició el debate de los límites entre ambos países.

El intercambio de notas diplomáticas entre Chile y Bolivia abundó en argumentaciones históricas y jurídicas, de muy largo detalle, y a las cuales hemos hecho referencia con anterioridad. Atendida la posición de las partes y en especial la de Chile, cuya seguridad en sus derechos era absoluta, no se obtuvo ningún resultado positivo.

En el intertanto, Chile continuó ejerciendo plenamente sus derechos sobre la zona disputada por Bolivia, de conformidad a la ley dictada por Bulnes, y la actividad empresarial chilena, debidamente autorizada, experimentó un acelerado desarrollo.

En estas circunstancias, en octubre de 1847, las autoridades bolivianas enviaron un pequeño contingente de tropas, al mando de un capitán, con el objeto de detener la explotación guanera en Mejillones. Se suspendieron los trabajos y se detuvo a varias personas, las

que fueron conducidas a Cobija. La respuesta chilena no se hizo esperar. La fragata "Chile", comandada por el Capitán de Navío Roberto Simpson, restauró los derechos chilenos en Mejillones y construyó fortificaciones para defender la bahía. Incluso, más tarde obligó a naves extranjeras a acatar la legislación que se había dictado. El incidente del buque de bandera estadounidense "Sportsman", apresado por la corbeta chilena "Esmeralda", por cargar guano sin permiso, refleja la firme decisión chilena de imponer su soberanía plena.

En este sentido cabe destacar que la posesión chilena de un territorio disputado por Bolivia se refleja claramente en la nota que el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile don Manuel Antonio Tocornal remitiera al representante de La Paz en Santiago, don Tomás Frías. En ella se manifestaba que: "...desde la fecha de promulgación de la ley del año 42, a lo que el gobierno sabe, ningún buque, no sólo nacional, sino extranjero, ha dejado de cumplir con la obligación de sacar las licencias que ella les prescribe, y la aduana sola de Valparaíso ha otorgado licencias para cargar en Mejillones, Angamos, Santa María, Lagartos, etc., desde aquella época a 113 buques de todas las naciones"¹⁸. Las protestas bolivianas se sucedieron sin mayor éxito.

Los problemas suscitados y la actitud del gobierno chileno de no ceder a las pretensiones formuladas por el país altiplánico, llevaron a su Congreso Nacional a aprobar, con fecha 5 de julio de 1863, una ley cuyo único artículo expresaba lo siguiente: "Se autoriza al Poder Ejecutivo para declarar la guerra al Gobierno de Chile, siempre que, agotados los medios conciliatorios de la diplomacia, no obtuviese la reivindicación del territorio usurpado o una solución pacífica compatible con la dignidad nacional".

La reacción de Chile fue la de reiterar suposición sobre sus derechos al territorio disputado, reafirmando su condición de poseedor legítimo basado en títulos "antiguos, auténticos e incontestables", y su decisión de continuar ejerciendo jurisdicción "...mientras el estado actual en cuanto a la posesión y el dominio no sea modificado por un pacto internacional o por cualquier otro medio reconocido por el

¹⁸ Eyzaguirre, Jaime, *ob. cit.* (1), pág. 31.

“Derechos de Gentes”, según expresa textualmente la nota de fecha 8 de enero de 1864.

II. SOLUCION A LOS PROBLEMAS LIMITROFES

La ocupación por la escuadra española de las islas Chinchas, pertenecientes al Perú, el 14 de abril de 1864, y la guerra con España que estalló en 1865, produjo un cambio sustancial en las relaciones chileno bolivianas, que habían llegado a un peligroso grado de tensión. Perú, Chile, y más tarde Bolivia, se aliaron para hacer frente a la amenaza de España, produciéndose un interesante fenómeno de solidaridad americana que vino a limar las asperezas del debate sobre los límites. Gobernaba Bolivia el dictador Mariano Melgarejo, personaje sumamente extraño y controvertido, cuya vida y gobierno ha sido objeto de acerbas críticas, aun en su país. Encina se ha referido a él diciendo que “era un caudillo ignorante, extraño al derecho, a sus sutilezas y complicaciones, un mestizo de cerebro semiprimitivo, pasajeramente embriagado de americanismo”¹⁹.

El 10 de diciembre de 1866, Melgarejo derogó la ley por la cual se facultaba al Poder Ejecutivo para declarar la guerra al Gobierno de Chile. Este gesto fue recibido con beneplácito por la opinión pública nacional y, al poco tiempo después, Chile designó como Ministro plenipotenciario en La Paz a don Aniceto Vergara Albano. A su vez, Melgarejo acreditó en Santiago como agente diplomático a don Juan Muñoz Cabrera.

1. El Tratado de Límites de 1866

Imbuidos de espíritu americanista, Chile y Bolivia no tardaron en iniciar negociaciones para la celebración de un tratado que zanjara definitivamente los problemas de límites que se habían suscitado entre ambas naciones .

¹⁹ Encina, Francisco A., ob. cit. (5), pág. 48.

El 10 de agosto de 1866, se firma en Santiago el primero de los tratados de límites entre ambos países.

En su artículo inicial las partes convinieron que la línea de demarcación de los límites entre Chile y Bolivia en el Desierto de Atacama “será en adelante el paralelo 24 de latitud meridional desde el litoral del Pacífico hasta los límites orientales de Chile. de suerte que en Chile por el Sur y Bolivia por el Norte, tendrán la posesión y dominio de los territorios que se extienden hasta el mencionado paralelo 24, pudiendo ejercer en ellos todos los actos de jurisdicción y soberanía correspondientes al señor del suelo”.

No obstante lo anterior, se acordó en el artículo segundo que “... se repartirán por mitad los productos provenientes de la explotación de los depósitos de guanos descubiertos en Mejillones y de los demás depósitos del mismo abono que se descubrieren en el territorio comprendido entre los grados 23 y 25 de latitud meridional, como también los derechos de exportación que se perciban sobre los minerales extraídos del mismo espacio de territorios que acaba de designarse”.

El artículo tercero dispuso que la República de Bolivia habilitaría la bahía y puerto de Mejillones, estableciendo una Aduana, la que sería la “única oficina fiscal que podía percibir los productos del guano y los derechos de exportación de metales. El Gobierno de Chile podía nombrar uno o más empleados fiscales investidos de “un perfecto derecho de vigilancia”, para intervenir en las cuentas de las entradas de la Aduana de Mejillones.

Ahora bien, en la siguiente disposición se estipuló que el sistema de exportación o venta de guano y los derechos de exportación a que se refería el artículo segundo, serían determinados de común acuerdo por las Altas Partes Contratantes. Estas se obligaron en el artículo sexto a “no enajenar sus derechos a la posesión o dominio del territorio que se dividen entre sí por el presente Tratado a favor de otro estado, sociedad o individuo particular. En el caso de desear alguna de ellas hacer tal enajenación, el comprador no podrá ser sino la otra Parte Contratante”.

El tratado contenía, además, otras cláusulas de menor importancia.

Al firmar este instrumento, que se basó en las pautas dadas por Melgarejo, Chile renunciaba a territorios sobre los cuales reclamaba derechos exclusivos de soberanía fundamentado en títulos inobjeta-

bles. En este sentido, existió una verdadera transacción que sólo puede explicarse en función del americanismo desenfrenado que había generado la guerra con España. El carácter transaccional de este tratado se refleja en su preámbulo, el que expresa que los contratantes procedieron a "... renunciar a una parte de los derechos territoriales que cada una de ellas, fundada en buenos títulos, cree poseer...". Naturalmente, Bolivia también lo consideró así.

Sin embargo, y habiéndose querido que el tratado zanjara definitiva e irrevocablemente la cuestión de límites pendientes algunas de sus cláusulas inevitablemente conducirían a nuevos conflictos. En especial, esto se podía prever respecto del artículo segundo que establecía una especie de medianería económica sobre los productos de la explotación del guano y de los derechos de exportación de minerales.

Bolivia no dio cumplimiento a las disposiciones financieras del tratado, eludiendo sistemáticamente la cancelación de los derechos que correspondían a Chile, el que en cambio, observó escrupulosamente sus estipulaciones. Sobre la materia, un autor expresa: "La rendición de las cuentas aduaneras no podía hacerse porque las correspondientes autoridades bolivianas no habían llevado contabilidad de ninguna especie. Por añadidura, las cajas estaban siempre vacías. Simplemente no había documentos ni dineros. Y en cuanto a la vigilancia, ésta jamás pudo llevarse a cabo. Bolivia puso toda clase de dificultades para su realización, llegando a invocar como pretexto que ella entrababa el ejercicio de su soberanía"²⁰.

Don Carlos Walker Martínez, que formó parte de la misión de Vergara Albano que negoció el Tratado de Límites de 1866, escribió sobre la materia lo siguiente: "Sin embargo a pesar de los felices augurios con que se inició este Tratado, las cosas no tardaron en echarse a perder i a poco se tocaron graves dificultades en su interpretación i serios embarazos en la aplicación de sus disposiciones. Parecía que un mal destino perseguía a los más honrados propósitos i a las mas risueñas esperanzas. Su aplicación en la práctica se hizo difi-

²⁰ Lagos Carmona, Guillermo, *Historia de las Fronteras de Chile. Los Tratados de Límites con Bolivia*, pág. 43, Editorial Andrés Bello, 1981.

cil, si no imposible. La comunidad, en mala hora establecida en el art. 2º sobre los derechos de esportación del territorio comprendido entre los paralelos 23 i 25, trajo consigo un millón de inconvenientes que mas de una vez volvieron a poner nuevamente nuestras relaciones internacionales en una situación excesivamente tirante”²¹.

2. El Convenio Lindsay - Corral

El incumplimiento de las disposiciones del tratado por Bolivia configuraba jurídicamente una violación de las obligaciones que éste le imponía y ello otorgaba a Chile, de conformidad al ordenamiento jurídico internacional de la época, el derecho de suspender y aun declarar resuelta la convención. En este último caso, hubiera recuperado sus derechos a los territorios que habían sido objeto de transacción en 1866, renovándose de esta manera el litigio de límites entre ambos países. Sin embargo, la actitud del Gobierno chileno fue extremadamente conciliatoria según veremos.

Un nuevo hecho político contribuyó a complicar la situación. El 15 de enero de 1871, el General Melgarejo fue destituido luego de ser derrotado por Agustín Morales. El Congreso Boliviano procedió enseguida a declarar nulos todos los actos realizados por el dictador, incluyendo entre éstos los tratados internacionales que se habían celebrado bajo su gobierno. La ilegitimidad de esta medida en lo que atañe a las obligaciones internacionales contraídas por el estado boliviano era evidente de conformidad a las normas del Derecho Internacional vigente a la época y que aún se mantienen. Chile tuvo una nueva oportunidad de recuperar sus derechos sobre los territorios que habían sido objeto del tratado de 1866, aunque no la utilizó en tributo de la mantención de las relaciones amistosas con Bolivia.

Con el fin de solucionar las dificultades que se presentaron con la aplicación del Tratado de Límites de 1866, Chile acreditó como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Bolivia a don Santiago Lindsay Font. Este llevó a cabo negociaciones con el Canci-

²¹ Pinochet de la Barra, Oscar, *Misión en Bolivia* de C. Walker Martínez y R. Sotomayor Valdés, pág. 62, Editorial del Pacífico S.A., Santiago.

ller boliviano Casimiro Corral. De ellas surgió el Convenio Lindsay - Corral de 5 de diciembre de 1872.

En su parte medular el convenio firmado pretendía un arreglo definitivo de las cuestiones pendientes para la ejecución del tratado de 1866, mientras se iniciaban las negociaciones para revisarlo o abrogarlo, sustituyéndolo por otro. Se declaró que los límites orientales de Chile a que se hace mención en el artículo 1º del referido instrumento, "son las más altas cumbres de los Andes, y por lo tanto, la línea divisoria de Chile con Bolivia es el grado 24º. de latitud Sud, partiendo desde el mar Pacífico hasta la cumbre de la cordillera de los Andes". Se establecía también un procedimiento para determinar las señales visibles de las minas y lugares productores de metales sujetos a la participación común de derechos de exportación y se aclaraba la amplitud de las sustancias a las cuales era aplicable esta participación. En el artículo 5º se reglamentó la intervención fiscal de Chile y en el siguiente los deberes contables del jefe de la Aduana de Mejillones. Se estipularon, además, otras cláusulas contables, financieras y tarifarias.

Chile aceptó el Convenio pero el Congreso boliviano, el 19 de marzo de 1873, acordó aplazar "el exámen del Convenio Lindsay-Corral y la resolución que sobre el debe recaer para la próxima asamblea ordinaria de 1874". Esta decisión equivalía a una dilación del pronunciamiento y, por tanto, la continuación de los conflictos que había pretendido solucionarse, además del fracaso de la gestión. Razones de diferente índole, especialmente políticas, que escapan a nuestro análisis, fueron el motivo determinante de la actitud adoptada por el país altiplánico.

El 6 de febrero de 1873, las repúblicas de Bolivia y Perú firmaron un tratado secreto de alianza defensiva. Su artículo VIII en el numeral 3 estipulaba que: "Las Altas Partes Contratantes se obligan también: 3) A no concluir tratados de límites o de otros arreglos territoriales, sin conocimiento previo de la otra parte contratante". A su vez, un artículo adicional agregado al texto del instrumento, disponía que: "El presente tratado de alianza defensiva entre Bolivia y Perú se conservará secreto mientras las dos altas partes contratantes, de común acuerdo, no estimen necesaria su publicación.

De acuerdo a lo dispuesto en la cláusula décima, se intentó que Argentina adhiriera al tratado, pero la iniciativa no prosperó a pesar de haber contado con la aprobación de la Cámara de Diputados de ese país.

3. El Tratado de Límites de 1874

Con el fin de obtener una solución definitiva de las cuestiones pendientes, fue acreditado como Encargado de Negocios de Chile en Bolivia don Carlos Walker Martínez. Las negociaciones se efectuaron directamente con el Ministro de Relaciones Exteriores boliviano don Mariano Baptista. El 6 de agosto de 1874 se firma en Sucre un nuevo tratado de límites entre ambos países.

En su artículo primero se estipulaba que el paralelo del grado 24, desde el mar hasta la Cordillera de los Andes, en el divortia aquarum, "es el límite entre las Repúblicas de Bolivia y de Chile".

La siguiente disposición señalaba en su primer acápite que: "Para los efectos de este tratado, se considerarán firmes y subsistentes las líneas de los paralelos 23 y 24, fijados por los comisionados Pissis y Mujía y de que da testimonio el acta levantada el 10 de febrero de 1870".

De acuerdo a su cláusula tercera, los depósitos de guano existentes o que se descubran en el perímetro anterior, son partibles por la mitad entre ambos países. El sistema de explotación, administración y venta debía efectuarse de común acuerdo.

Sin embargo, la norma más importante, cuya infracción por Bolivia constituyó una de las causas inmediatas de la Guerra del Pacífico, era la del artículo cuarto, que textualmente expresaba: "Los derechos de exportación que no se impongan sobre los minerales explotados en la zona de terreno de que hablan los artículos precedentes, no excederán la cuota de la que actualmente se cobra; y las personas, industrias y capitales de chilenos, no quedarán sujetos a más contribuciones de cualquier clase que sean que a las que al presente existen. La estipulación contenida en este artículo durará por el término de veinticinco años".

Además de otras estipulaciones, en el artículo 7º se derogaba en todas sus partes el Tratado de agosto de 1866.

El 21 de julio de 1875, fue suscrito en La Paz un Protocolo Complementario al nuevo tratado. En su artículo 2º se estipuló que: "To-

das las cuestiones a que dieran lugar la inteligencia y ejecución del Tratado del seis de agosto de 1874, deberán someterse a arbitraje”²².

En marzo de 1876, el general Hilarión Daza, cuya personalidad y métodos de gobierno eran similares a los de Melgarejo, asume mediante un golpe militar el poder en Bolivia. En febrero de 1878, y a instancias del nuevo dictador, la Asamblea Legislativa boliviana adopta un acuerdo cuyo texto era el siguiente: “Se aprueba la transacción celebrada por el ejecutivo en 27 de noviembre de 1873 con el apoderado de la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta a condición de hacer efectivo, como *mínimum*, un impuesto de 10 centavos en quintal español”. Este acuerdo implicaba gravar con un nuevo impuesto de diez centavos cada quintal de salitre que exportaba la compañía mencionada, lo que vulneraba abiertamente lo estipulado en el artículo cuarto del tratado de 1874.

El Gobierno chileno, a través de sus representantes diplomáticos en La Paz, inició negociaciones para obtener la derogación de éste tributo, cuya ilicitud era manifiesta. Sin embargo, todas las gestiones realizadas fracasaron por la negativa de Daza a dejarlo sin efecto. Chile decidió entonces recurrir al arbitraje para solucionar la controversia, tal como se había pactado en el Protocolo Complementario al Tratado de 1874. Pero Daza decretó la reivindicación de las salitreras detentadas por la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta, trabándose más tarde embargo sobre sus bienes. Tiempo después se le caducaron las concesiones. La actitud persistente de Daza de imponer la ley del impuesto motivó el fracaso de la iniciativa chilena del arbitraje. Chile ordenó el retiro de su representante diplomático ante la negativa del gobernante boliviano a pronunciarse sobre una nueva petición de arbitraje. Las consecuencias de la violación del tratado de 1874 fueron claramente expuestas al Gobierno boliviano en la nota que le remitió antes de su partida el Encargado de Negocios chileno don Pedro Nolasco Videla. En ella se exponía que: “Roto el

²² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Tratados, Convenciones y arreglos Internacionales de Chile, 1810 - 1976*, Tratados Bilaterales Chile - Bolivia, Tomo II, Santiago, 1977. Todos los tratados y demás instrumentos jurídicos internacionales celebrados entre Chile y Bolivia pueden ser consultados en esta edición oficial de la Cancillería chilena.

tratado de 6 de agosto de 1874, porque Bolivia no ha dado cumplimiento a las obligaciones en él estipuladas, renacen para Chile los derechos que legítimamente hacía valer antes del tratado de 1866 sobre el territorio a que ese tratado se refiere. En consecuencia, el Gobierno de Chile ejercerá todos aquellos actos que estime necesarios para la defensa de sus derechos y el Excelentísimo Gobierno de Bolivia no debe ver en ellos sino el resultado lógico del rompimiento que ha provocado y de su negativa para buscar una solución justa e igualmente honrosa para ambos países”.

La actitud boliviana constituyó una violación abierta y grave del Tratado de 1874, de conformidad a las normas jurídicas internacionales vigentes a la época, las que en su aspecto sustancial mantienen su actualidad. Ello ha sido incluso reconocido por juristas y diplomáticos bolivianos y peruanos. De sumo interés en este sentido son las citas que hace Eyzaguirre, las que, a pesar de su extensión, hemos creído conveniente transcribir. Dice el historiador: “La opinión del doctor José de la Riva-Agüero, ilustre por su saber histórico y humanístico y su leal amor a la peruanidad, está recogida en estas palabras: “El pretexto, el muy leve pero imprudentemente impuesto boliviano, infractorio a la verdad del espíritu del tratado de 1874, produjo general desagrado y zozobra en el Perú. “El Comercio” lo condenó con energía...” El más sobresaliente historiador peruano de nuestros días, el doctor Jorge Basadre, al analizar las causas de la guerra recuerda que “el afán del gobierno de Daza por cobrar el impuesto fue censurado por “El Comercio”, de Lima, y reproduce esta opinión de don Guillermo Grell en “La Ilustración Española y Americana”: “Si bien Chile, en el derecho que podríamos llamar histórico no tenía razón, la tenía indudablemente en la inmediata y técnica del derecho internacional: se había violado un tratado”. Dos personalidades bolivianas, cuyo patriotismo no puede ponerse en duda, han expresado un parecer análogo. El político y diplomático don Alberto Gutiérrez anota: “Queremos conceder, empero, que esa ley dictada por el Congreso boliviano de 1878 era contraria al texto y al espíritu del artículo 4º del tratado chileno-boliviano de 6 de agosto de 1874”. Don Enrique Finot reconoce, por su parte: “Este impuesto contravenía indudablemente la cláusula expresa del tratado de 1874 ... En verdad que Bolivia, mejor aconsejada por la prudencia, pudo buscar los medios de conjurar el peligro, pero no lo hizo”. Y como un corolario a todo lo anterior, cabe recordar estas palabras del profesor de la Facultad

de Derecho de la Universidad de La Paz, don Federico Díez de Medina, escritas en 1874, es decir en el año del tratado: "Pueden también disolverse los tratados por la infidelidad de uno de los contratantes, quedando entonces al injuriado el derecho de apelar a las armas para hacerse justicia o declarar roto el pacto"²³.

A través de los tratados de límites celebrados con Bolivia, Chile había renunciado a su derecho sobre un vasto territorio que se extendía entre el río Loa y el paralelo 24°. La violación grave de las obligaciones contraídas por Bolivia a los tratados mencionados habían significado la derogación del tratado de 1866 y su sustitución por el de 1874, y, finalmente, la recuperación de los derechos chilenos sobre la zona. Jurídicamente, Bolivia sólo había alcanzado a poseer los territorios cedidos por Chile por la vía transaccional, entre 1866 y 1879, o sea, trece años. Se volvía, en otras palabras, al *uti possidetis* de 1810 y a la aplicación de los títulos que Chile invocaba para ejercer plena soberanía sobre el territorio respecto del cual Bolivia pretendía derechos.

Habiéndose fijado fecha para el remate de las especies embargadas a la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta, Chile ocupó militarmente Antofagasta "y todo el territorio comprendido entre el paralelo 23 y 24, de mar a cordillera", según reza el comunicado de Nicanor Zenteno, "primer gobernador chileno de Antofagasta", al decir de Encina²⁴.

El 1º de marzo de 1879, Daza declara la guerra a Chile. Perú, en cumplimiento del Tratado de Alianza de 1873, se une a Bolivia. Se inicia así la Guerra del Pacífico que termina con la derrota de los aliados.

4. Pacto de Tregua de 1884

Bolivia, cuya participación en la guerra había sido escasa, inició en 1882 gestiones tendientes a lograr la paz. En ellas intervinieron Mariano Baptista, por el gobierno boliviano, y Eusebio Lillo en repre-

²³ Eyzaguirre, Jaime, ob. cit. (1), págs. 39 a 41.

²⁴ Encina, Francisco A., ob. cit. pág. 125, (5).

sentación de Chile. Resultado de ellas fue un proyecto de Pacto de Tregua que fue rechazado en definitiva por el Presidente de Bolivia. Un hecho de importancia aceleró nuevas negociaciones entre las partes. El 20 de octubre de 1883, Chile y Perú celebraron el Tratado de Ancón por el cual se restablecieron las relaciones de paz entre ambos países, cediendo este último al primero, perpetua e incondicionalmente, el territorio de la provincia litoral de Tarapacá, y pactándose que los territorios de Tacna y Arica continuarían poseídos por Chile durante el término de diez años, expirados los cuales un plebiscito determinaría su destino final. Aparentemente, la conclusión de este tratado sorprendió a la cancillería altioplánica, la que reaccionó buscando inmediatamente la paz con Chile. El 7 de diciembre de 1883 se iniciaron las negociaciones, las que tuvieron como antecedente los acuerdos alcanzados por Lillo y Baptista. En ellas no estuvo ausente la cuestión del litoral marítimo y algunas proposiciones bolivianas relativas a Tacna y Arica debieron ser rechazadas por la Cancillería chilena en atención a los compromisos que se habían asumido con Perú en el Tratado de Ancón.

El 4 de abril de 1884 se celebra el Pacto de Tregua entre Chile y Bolivia, instrumento que numerosas veces ha sido considerado como un error diplomático y político de magnitud ya que Chile estaba en condiciones de exigir la celebración de un tratado definitivo de paz. La actitud posterior de Bolivia confirmaría este aserto.

En el artículo primero se acordaba una tregua indefinida y las partes declaraban terminado el estado de guerra. En la cláusula siguiente se estipulaba que: "La República de Chile, durante la vigencia de esta tregua, continuará gobernando, con sujeción al régimen político y administrativo que establece la ley chilena, los territorios comprendidos desde el paralelo 23 hasta la desembocadura del río Loa en el Pacífico..."

Se contemplaron, además, numerosas disposiciones de carácter económico y financiero. Entre ellas una mediante la cual se señalaba que "los productos naturales chilenos y los elaborados con ellos se internarán en Bolivia libres de todo derecho aduanero, y los productos bolivianos de la misma clase y los elaborados del mismo modo, gozarán en Chile de igual franquicia, sea que se importen o exporten por puerto chileno". A continuación, se acordó la celebración de un protocolo especial sobre la materia, el libre tránsito de la mercadería extranjera destinada a Bolivia e introducida a través de Antofagasta

y, en ausencia de una convención en contrario, una cláusula de nación más favorecida.

Las partes se comprometían, finalmente, a proseguir las gestiones conducentes a preparar y facilitar el ajuste de una paz sólida y estable entre ellas.

Posteriormente se concluyó entre ambas repúblicas un Protocolo Adicional (8 de abril de 1884), por el cual se amplió el plazo para el canje de las ratificaciones del Pacto de Tregua y se aclaraban algunas disposiciones financieras. Un nuevo protocolo complementario fue suscrito el 30 de mayo de 1885, con el objeto de obviar cualquier dificultad que pudiera presentarse en la ejecución de las estipulaciones contenidas en el Pacto de Tregua y de determinar las franquicias comerciales que "hayan de gozar los productos manufacturados de uno y de otro país".

Entre 1885 y 1889 se firmaron, además, el Acuerdo para el nombramiento del tercer miembro de la Comisión Arbitral establecida en el artículo 4º del Pacto de Tregua, el Protocolo referente a la Ley Jurisdiccional Boliviana de 1866, el Convenio Chileno-Boliviano por el cual se otorgaban franquicias recíprocas para sus agentes diplomáticos y a los diplomáticos extranjeros acreditados en Bolivia (1888), el Protocolo que aclara detalles del Convenio Postal ajustado el 26 de abril de 1887 y el Protocolo relativo a la contratación de un empréstito para el pago de los créditos de los chilenos amparados por el Pacto de Tregua (1889).

Bolivia no respetó las franquicias comerciales acordadas en el artículo 5º del Pacto de Tregua ya que, utilizando el subterfugio de establecer impuestos municipales, burló el convenio de exención de derechos aduaneros a los productos chilenos que se internaban a Bolivia.

Por otra parte, un nuevo incumplimiento del Pacto de Tregua por Bolivia originaría un grave problema internacional entre Chile y Argentina. En virtud del referido Pacto, la Puna de Atacama quedó sometida a la jurisdicción chilena. El 13 de noviembre de 1886, el Congreso boliviano aprobó la ley por la cual quedaban sujetas al dominio de Bolivia varias poblaciones del territorio de Antofagasta ubicadas en la Puna. Chile formuló las correspondientes reclamaciones y, a través del protocolo suscrito en Sucre en 1887, al cual hemos hecho referencia anteriormente, el Gobierno del Altiplano se comprometió a mantener el statu quo anterior a la ley mencionada, dan-

do cuenta inmediata de esta medida a las Cámaras Legislativas. Se siguieron otras dificultades relativas a este territorio, cuya extensión es de aproximadamente 80 000 kilómetros cuadrados, pero Chile no cedió en el ejercicio de su jurisdicción sobre él de conformidad a lo estipulado en el Pacto de Tregua. Simultáneamente, Bolivia, que mantenía disputas fronterizas con Argentina, sostenía negociaciones con este país. El 10 de mayo de 1889, y por medio de un tratado, Bolivia cedía a Argentina una parte de este territorio para, posteriormente, el 10 de marzo de 1893, a través de un segundo tratado, transferirle la totalidad del mismo.

La conducta boliviana fue duramente juzgada, ya que además de los derechos que se otorgaban por el Pacto de Tregua, Chile podía invocar numerosos títulos históricos sobre la zona. Al respecto, don Luis Orrego Luco ha comentado que: "Esos territorios de la Puna, que constituyen la llave militar estratégica de toda la región salitrera de Antofagasta, fueron entregados por Bolivia a la República Argentina sin consulta ni noticia de Chile, en un tratado de apariencia oscura, que sólo vino a ser aclarado cuando ya los bolivianos se creyeron asegurados de un puerto chileno en el Pacífico. No creemos que exista en la historia americana ejemplo alguno de duplicidad semejante a la empleada por Bolivia en la época de los tratados chileno-bolivianos del 95..."²⁵.

El problema que creó Bolivia con la ilegítima cesión de la Puna de Atacama significó para Chile un nuevo y grave problema limítrofe con Argentina, país con el cual las relaciones atravesaban por una seria crisis.

5. Tratado de Paz de 1904

La gestación del tratado definitivo de paz, al que ambos países se habían sometido, fue larga y dificultosa. La posición de las partes en cuanto a sus aspectos sustanciales no fue siempre la misma y en ella influyeron factores de diversa naturaleza, entre los que destacan los problemas limítrofes que mantenían con sus otros vecinos inmediatos.

²⁵ Citado por Ríos Gallardo, Conrado, ob. cit. (10), pág. 142.

Las tratativas se iniciaron en 1890 con las congestiones del plenipotenciario chileno Angel Custodio Vicuña. Sin embargo, la revolución de 1891 en Chile provocó su fracaso y, al mismo tiempo, creó una situación totalmente nueva que sería determinante en el proceso de negociación. Estavez, se firma entre el Gobierno de Bolivia y la Junta Revolucionaria de Chile el Protocolo Matta - Reyes Ortiz, el que debía ser ratificado posteriormente por los respectivos poderes legislativos, lo que no sucedió por diversas razones.

En 1895, se reinician las conversaciones. La situación entre Chile y Argentina era sumamente tensa y por lo mismo se buscaba un arreglo definitivo con Bolivia. Resultado de las negociaciones fueron los tres tratados y dos protocolos que firmaron el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile don Luis Barros Borgoño y el Plenipotenciario de Bolivia en Santiago don Heriberto Gutiérrez. Estos instrumentos fueron el Tratado de Paz y Amistad, el Tratado de Comercio, el Tratado Especial sobre Transferencia de Territorio, el Protocolo sobre Alcance de la Obligaciones Contraídas en los Tratados de 18 de mayo y el Protocolo de 30 de abril de 1896 Aclaratorio del de 9 de diciembre de 1895. De todos estos convenios, el más importante fue el de transferencia de territorio, el que era absolutamente inconveniente para los intereses nacionales por las concesiones que implicaba y el alto grado de deterioro que significaría para las relaciones con Perú y la solución definitiva del problema de Tacna y Arica, todavía pendiente. En el artículo primero del mencionado tratado se estipulaba que: "Si a consecuencia del plebiscito que haya de tener lugar, en conformidad al Tratado de Ancón, o a virtud de arreglos directos, adquiriere la República de Chile dominio y soberanía permanente sobre territorios de Tacna y Arica, se obliga a transferirlos a la República de Bolivia, en la misma forma y con la misma extensión que las adquiriera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo II". El párrafo segundo de esta disposición contemplaba el pago de una indemnización. El artículo siguiente señala que: "Si se verifica la cesión contemplada en el artículo precedente, es entendido que la República de Chile avanzaría su frontera norte, de Camarones a la quebrada de Vitor, desde el mar hasta tocar con el límite que actualmente separa esa región de la República de Bolivia". El Gobierno de Chile se comprometía, más adelante, en "... empeñar todos sus esfuerzos, ya sea separada o conjuntamente con Bolivia, para obtener en propiedad definitiva los territorios de Tacna y Arica". Por la estipulación cuarta se

convenía que: "Si la República de Chile no pudiese obtener en el plebiscito, o por arreglos directos, la soberanía definitiva de la zona en que se hallan las ciudades de Tacna y Arica, se compromete a ceder a Bolivia la caleta de Vitor hasta la quebrada de Camarones, u otra análoga y además la suma de cinco millones de pesos de plata, de 25 granos de peso y 9 décimos fino". Las partes ingenuamente acordaron que el tratado se mantendría en reserva.

Este instrumento fue un error de proporciones de la Cancillería chilena y un triunfo sin precedentes de la diplomacia de Sucre, la que por esta negociaciones alcanzaba uno de los objetivos claves y permanentes de su política exterior a través de toda su historia. La posibilidad de obtener su más caro anhelo, que el puerto de Arica pudiese quedar eventualmente sometido a su soberanía y, para el caso de no lograrse, obtener un litoral marítimo en territorios a los cuales jamás tuvo derecho atendida su mediterraneidad de origen. Y todo ello desde una situación política de desventaja como consecuencia de su derrota en la guerra de 1879. Por otra parte, no es necesario ser demasiado imaginativo para percatarse de los efectos que este tratado produciría en el Perú, el que naturalmente se enteró de su existencia y contenido, a pesar de la reserva pactada por las partes. Don Conrado Ríos Gallardo ha dicho al respecto que: "La revelación de esta cláusula (se alude a la 1.ª) produjo en la opinión peruana profunda indignación, reavivó una vez más el sentimiento antichileno y sus gobernantes debieron interpretar en su conducta lo uno y lo otro, consideración por la cual la Cancillería de Lima elevó su más encendida protesta a la de Santiago y Sucre, afirmando que no renunciaría jamás a las expectativas que el Tratado de Ancón le brindaba para recuperar el territorio y que tampoco haría cesión de él ni a Chile ni a Bolivia"²⁶.

Sin embargo, la torpe política boliviana que siguió a continuación haría fracasar las negociaciones que le eran tan favorables. Básicamente, y sin entrar en detalles, la causa principal fue el acuerdo adoptado por el Congreso de Bolivia en el sentido de que le correspondía pronunciarse sobre si el puerto y zona que pudiese ofrecer Chile como subsidiarios de Tacna y Arica, "reúne o no las condiciones esta-

²⁶ Ríos Gallardo, Conrado, ob. cit. (10), pág. 148.

blecidas en las estipulaciones celebradas entre las dos repúblicas". Es decir, Bolivia se reservaba el derecho de determinar si las soluciones alternativas cumplían con las condiciones acordadas, lo que implicaba una imposición unilateral ajena a las negociaciones llevadas a cabo y a los procedimientos de celebración de tratados, altamente inconveniente para Chile, y que nuestra Cancillería no aceptó. Bolivia, por su parte, se negó a derogar esta reserva de su poder legislativo, por lo que las negociaciones de 1895, las más exitosas que jamás haya realizado la diplomacia altiplánica, fracasaron. También contribuyó a ello, la cesión ilegítima de la Puna de Atacama efectuada por Bolivia a Argentina, lo que originó una reacción sumamente desfavorable a la política de Sucre. Al parecer, el Gobierno boliviano estimaba que Chile se encontraba en una posición internacional desfavorable debido a los conflictos limítrofes con Argentina y que una guerra entre ambos países era inminente. Estas apreciaciones la llevaron a extremar sus exigencias a un nivel que fue más allá de lo que Chile estaba dispuesto razonablemente a ceder. Se esfumó, de esta manera, una oportunidad de obtener un litoral marítimo propio que jamás se volvería a repetir en los mismos o similares términos.

Concluidas las negociaciones de 1895, las partes decidieron buscar nuevas fórmulas de solución. En los primeros meses del año 1900, Chile acreditó como Ministro en La Paz a Abraham König, quien planteó, por instrucciones de la Cancillería, que en las nuevas conversaciones para alcanzar un tratado de paz, Bolivia debía renunciar a cualquier pretensión de una salida soberana al Pacífico, a cambio de lo cual se le otorgaban diversas compensaciones. Sin embargo, y con motivo del Mensaje del Presidente Pando al Congreso boliviano, el Ministro König remitió, el 13 de agosto de 1900, una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia don Eliodoro Villazón. En ella se hace un análisis de las diversas propuestas de arreglo, se manifiesta la voluntad del pueblo y Gobierno de Chile de no acceder a la cesión de la zona y puerto pedidos por Bolivia, fundamentándose en forma clara esta decisión, y expresándose, además, algunos otros conceptos, parte de los cuales provocaron una fuerte reacción. Las referencias de la nota enviada a los títulos que otorga la guerra al vencedor²⁷, eran acordes con la realidad política internacional de

²⁷ La nota mencionada puede consultarse en la obra *Después de la Paz*, Las relaciones chileno - bolivianas, de Conrado Ríos Gallardo, págs. 362 y siguientes, Imprenta Universitaria, Santiago, 1926.

la época y con el estado de desarrollo del Derecho Internacional de comienzos de siglo. Pero el documento no había sido consultado a La Moneda y poseía serias deficiencias ya que no se señalaban en él los títulos históricos y jurídicos de Chile sobre los territorios materia de la negociación. Además, algunos de sus párrafos eran de una dureza extrema que no se conciliaba con el espíritu que animaba a Chile en esta nueva etapa de negociaciones. Espinoza describe las reacciones que se originaron en ambos países de la siguiente manera: “De más está decir que la nota cayó como una bomba en el Palacio Quemado. Viejo guerrero del 79 que jamás se arredrara ante ningún peligro, Pando comprendió sensatamente que no quedaba otro recurso que arriar la bandera de la integración territorial, por carecer del poder para hacerla prevalecer. Había sonado la hora de las decisiones. El tono de la nota, erradamente atribuida al gabinete de Santiago, demostraba a todas luces que se había agotado la paciencia de Chile. ¡Cuán distinta era la realidad!... La comunicación de König provocó un verdadero pánico en La Moneda. Pero, a riesgo de lastimar el honor nacional, no podía echar pie atrás. El hábil diplomático chileno había obligado a su país a actuar como correspondía al vencedor, con dignidad, altanería y firmeza incommovibles”²⁸.

La nota de König fue considerada por Bolivia como un ultimátum y se intentó su utilización política a nivel continental con el objeto de presionar a Chile.

El 30 de septiembre del mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile remitió a su cuerpo diplomático una circular explicativa del documento. En parte de ella se expresaba cuál habría de ser la posición oficial en las negociaciones con Bolivia. Se señalaba que: “...esta cancillería impartió a sus representantes en Lima y en La Paz, las instrucciones necesarias para que comunicasen a los respectivos gobiernos la línea de conducta, en adelante inderivable, que se había propuesto, a saber: al Perú, que Chile haría uso de la

28 Espinoza Moraga, Oscar. *Bolivia y el Mar*, pág. 301, Editorial Nascimento, Santiago, 1965.

amplitud del derecho que le otorgaba el Pacto de Ancón, y que entendía reservarse para sí el dominio de Tacna y Arica, en caso de serle favorable el plebiscito; y a Bolivia, que estaba dispuesto a compensarle generosamente el litoral ocupado a título de indemnización, en cambio de acordar cuanto antes las bases de una paz definitiva, pero eliminando de esas bases sus exigencias sobre Tacna y Arica, por cuanto ese territorio no pertenecía a Chile, y por cuanto no podía éste subordinar su tranquilidad a una condición eventual y de plazo indefinido”.

La situación internacional de Chile mejoró ostensiblemente con la celebración de los denominados Pactos de Mayo de 1902 con Argentina, Bolivia, en cambio, vio revertida su posición al agravarse las dificultades que mantenía con sus vecinos por motivos limítrofes, específicamente con Brasil, Argentina, Paraguay y Perú.

Se llevan a cabo varias negociaciones. En ellas se aprueban las bases de un tratado definitivo de paz. Se contempló la renuncia de Bolivia, también definitiva, a un puerto en el Pacífico, a cambio de otras compensaciones. El 24 de diciembre de 1903 se suscribe en Santiago el “Acta para la Celebración del Tratado de Paz y Amistad que reemplace al Pacto de Tregua de 4 de abril de 1884 y de los acuerdos a que han arribado en las Conferencias celebradas en los días 17, 19 y 23 de diciembre de 1903”.

Finalmente el 20 de octubre de 1904, se firma en Santiago el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia. Las ratificaciones son canjeadas en La Paz el 10 de marzo de 1905. Su texto fue publicado en el Diario Oficial del día 27 del mismo mes.

En su artículo primero se restablecen las relaciones de paz y amistad entre la República de Chile y la República de Bolivia, terminando, en consecuencia, el régimen establecido por el Pacto de Tregua.

A continuación, el artículo segundo estipulaba que: “quedan reconocidos del dominio absoluto y perpetuo de Chile los territorios ocupados por éste en virtud del artículo 2º del Pacto de Tregua de 4 de abril de 1884. Enseguida, la disposición fija el trazado del límite de Sur a Norte entre ambos países.

En la cláusula siguiente, y con el fin de estrechar las relaciones políticas y comerciales de las partes contratantes, éstas convinieron en unir el puerto de Arica con el Alto de La Paz por un ferrocarril “cuya ejecución contratará a su costa el Gobierno de Chile”, dentro del plazo de un año contado desde la ratificación del Tratado. Se

pactó que la propiedad de la sección boliviana de este ferrocarril se debía traspasar a Bolivia a la expiración del plazo de quince años contados desde que esté totalmente terminado. Asimismo, contraía compromisos económicos respecto de la construcción de otros ferrocarriles en territorio boliviano. Todo ellos hasta la cantidad de 1.700.000 libras esterlinas como máximo, a costa de Chile.

En el artículo cuarto, Chile se obligaba a entregar al Gobierno de Bolivia la cantidad de trescientas mil libras esterlinas en dinero efectivo, en dos parcialidades. Por el artículo siguiente, Chile contrajo, además, otras obligaciones financieras en favor de Bolivia.

Asimismo, Chile reconoció en favor de Bolivia, a través del artículo sexto del tratado, y a perpetuidad, "El más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico".

En las disposiciones que continúan Bolivia adquiere otros derechos como el de constituir agencias aduaneras en los puertos que designe para hacer su comercio, se estipulan acuerdos comerciales, y se conviene en designar al Emperador de Alemania como árbitro para todas aquellas cuestiones que llegaren a suscitarse con motivo de la inteligencia o ejecución del Tratado.

El Tratado de Paz de 1904 fue extraordinariamente favorable a los intereses de Bolivia, tanto en lo que se refiere al derecho de libre tránsito establecido en su beneficio, el más amplio que se conoce, con sus aspectos financieros. Garantizado su acceso al mar y la utilización de los servicios portuarios chilenos, la pretensión de una salida soberana al Pacífico perdía su sentido práctico. Según Encina, "Limitándonos a la salida al Pacífico, como corolario del Tratado de Paz y Amistad de 1904, Bolivia quedó con libre tránsito a perpetuidad y sin restricciones de ninguna naturaleza por seis puertos chilenos: Arica, Antofagasta, Mejillones, Tocopilla, Iquique y Pisagua, de los cuales hasta hoy día sólo ha utilizado los dos primeros, además de los puertos peruanos de Mollendo y Matanara"²⁹.

Jamás Bolivia, con anterioridad a 1904, dispuso de puertos de parecidas características e infraestructura y, difícilmente, podría disponer y habilitar otros similares en el litoral que reclamaba.

²⁹ Encina, Francisco A., *ob. cit.* (5), pág. 266.

Por otra parte, el Tratado de Paz, si lo comparamos con instrumentos semejantes, es absolutamente atípico. La historia de las relaciones internacionales no exhibe ningún otro caso en que un Estado vencedor haya otorgado al vencido en una guerra las ventajas que Chile concedió a Bolivia. Esto implicó, además, asumir una pesada carga económica, sumamente cuantiosa para la época y para las posibilidades financieras del erario nacional.

El tratado, tal como se ha visto, fue pactado libremente por las partes, 24 años después que terminaron las hostilidades y, a diferencia de otros de semejante naturaleza, no se ejerció coacción ni fuerza sobre Bolivia ni menos aún respecto de sus representantes, para que éste fuera suscrito. El consentimiento de ambas partes se expresó libremente, algo inusual a los tratados de paz. Aún más, hemos visto cómo Bolivia en algunas etapas de las negociaciones gozó de una posición política internacional que le permitió obtener ventajas que no supo, por falta de visión de sus conductores, aprovechar en su oportunidad. Por lo demás, y si hipotéticamente no hubiere sido así, lo que no es efectivo, la validez de los tratados de paz que se suscribieron en el pasado es unánimemente aceptada en la doctrina y prácticas internacionales. Ellos son considerados plenamente conformes a derecho. Asimismo, existen innumerables antecedentes históricos irrefutables, usualmente ignorados por los autores bolivianos con burla a la verdad histórica, que prueban más allá de toda duda que el Tratado de Paz de 1904 fue pactado libremente, luego del largo proceso de negociaciones que hemos someramente analizado. Eyzaguirre manifiesta al respecto que: "Los hombres públicos que intervinieron en esta gestión obraron con plena libertad y conocimiento de lo que hacían. Las negociaciones se iniciaron bajo la presidencia del general Pando, y cuando éste iba a concluir su período. El general don Ismael Montes, quien había estado conforme con su política con Chile y servídole como Ministro de Estado, enarbó precisamente el proyecto de tratado como una bandera de su candidatura al sillón supremo de la nación. ¿Y cómo reaccionó su patria frente a esta actitud? Lo contesta don Alberto Gutiérrez, otro de los negociadores del tratado: "Los pueblos de Bolivia respondieron en las ánforas de mayo de 1904 con una mayoría de votos de que no existe precedente en la historia de nuestro sufragio libre. El plan de gobierno trazado por el candidato, y en el que figuraba el acuerdo con Chile, bajo la base de compensaciones que no sean ilusorias,

como las de 1895, sino que respondan a posibilidades efectivas de aquel país, así como a necesidades comprobadas del nuestro, obtuvo la adhesión de 38.000 sufragios de Bolivia, cifra que puede llamarse sinónimo de unanimidad, dentro de las proporciones de nuestra estadística electoral”.

“El tratado con Chile estuvo, pues, sujeto a un verdadero plebiscito nacional. Aún más, su principal gestor, el general Montes, volvió a ser elegido Presidente en 1913; y asimismo fue ascendido al mando supremo de la nación boliviana, en 1910, don Eleodoro Villazón, que como Ministro de Relaciones Exteriores del señor Montes negoció el tratado. Si este Convenio hubiese constituido un vejamen para Bolivia, una extorsión inicua, ¿Cómo se explica que la nación demostrara una reiterada confianza a los hombres que lo habían concertado?³⁰

Es necesario recordar, porque usualmente se olvida al analizar el Tratado de Paz de 1904, que sobre el territorio a que se refiere su artículo segundo, Chile reclamaba con anterioridad a 1866, amplios derechos de soberanía, ejerciendo plena jurisdicción sobre la zona tal como se ha señalado al comienzo de este trabajo. Su extensión era de 66.170 kilómetros cuadrados, casi en su totalidad habitados por chilenos, la menor superficie de que se haya desprendido Bolivia en el curso de sus problemas limítrofes con sus otros países vecinos. En efecto, y como lo han señalado algunos publicistas chilenos, Bolivia “ha cedido al Brasil, por distintos convenios, 337.836 kilómetros cuadrados; a la República Argentina, 157.500; al Perú, 81.950, y que la fracasada guerra del Chaco le hizo abandonar al Paraguay más de 100.000 km.², que pretendía disputarle”³¹.

Cabe señalar que desde que se conocieron las negociaciones de paz que Chile mantenía con Bolivia, la Cancillería peruana emprendió acciones con el objeto de que fracasaran. Concluido el tratado entre las partes, el Gobierno del Perú formuló una reclamación la que, obviamente, fue rechazada por Chile. No deja de ser interesante aco-

³⁰ Fyzaguirre, Jaime, ob. cit. (1), pág. 47 y 48.

³¹ Eyzaguirre, Jaime, ob. cit. (1), pág. 45.

tar que el antiguo aliado de Bolivia, ya había propuesto en 1898 dividir el territorio boliviano entre Perú, Chile y Argentina, iniciativa original de Piérola, que fue rechazada por el gobierno chileno.

Finalmente, y de acuerdo a lo afirmado por Encina, Barros y otros autores, en forma simultánea al Tratado de Paz, se habría suscrito un protocolo complementario mediante el cual Bolivia se comprometía a cooperar con el triunfo de Chile en el plebiscito de Tacna y Arica. Sin embargo, el Gobierno de la Paz le negó su aprobación y desautorizó a su representante Alberto Gutiérrez, todo ello bajo la presión de la cancillería peruana.

6. ●tros Convenios

Con posterioridad al Tratado de Paz de 1904 se suscribieron entre Chile y Bolivia numerosos otros instrumentos internacionales que guardaban relación con la paz que se había acordado entre ambos países. Los principales son:

- a) Protocolo Complementario al Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia, de 20 de octubre de 1904.
- b) Acta Protocolizada que precisa el alcance del artículo 11 del Tratado de Paz, de 24 de diciembre de 1904.
- c) Acta Aclaratoria del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, de 15 de noviembre de 1904.
- d) Convención para la Construcción y Explotación del Ferrocarril de Arica a la Paz, de 27 de junio de 1905.
- e) Convención Relativa a la Demarcación de la línea divisoria entre Chile y Bolivia de 24 de julio de 1905.
- f) Protocolo celebrado entre Chile y Bolivia por el cual se establece que los Artículos Manufacturados que se internen a Bolivia, y viceversa, gozarán de la Exención de Derechos de Aduana en uno y otro país, de 10 de septiembre de 1905.
- g) Protocolo que designa árbitro entre Bolivia y Chile, de 16 de abril de 1907.
- h) Convención sobre garantía de Ferrocarriles, de 30 de abril de 1907.
- i) Protocolo sobre canje de territorios, de 1º de mayo de 1907.
- j) Protocolo sobre garantías ferroviarias entre Chile y Bolivia, de 26 de mayo de 1908.
- k) Convención sobre tráfico comercial entre Chile y Bolivia, de 6 de agosto de 1912.

- l) Acta de inauguración del Ferrocarril de Arica al Alto de La Paz, de mayo de 1913.
- m) Acta que fija la fecha de la transferencia de la sección boliviana del ferrocarril a la República boliviana, de 13 de mayo de 1913.
- n) Acta constitutiva de la Comisión encargada de levantar el inventario y preparar la entrega a Bolivia de la sección del ferrocarril de Arica al Alto de La Paz, de 25 de febrero de 1928.
- ñ) Varios instrumentos relativos a la entrega de la sección boliviana del ferrocarril de Arica al Alto de La Paz, que fueron firmados entre los meses de febrero y agosto de 1928.
- o) Acta de designación de una comisión mixta encargada del estudio de las relaciones económicas entre Chile y Bolivia, de 23 de diciembre de 1936.
- p) Protocolo sobre explotación del ferrocarril de Arica a La Paz, de 16 de agosto de 1937.
- q) Convención sobre tránsito, de 16 de agosto de 1937.
- r) Tratado de Comercio, de 21 de mayo de 1938.
- s) Acta Aclaratoria del Tratado de Comercio, 30 de julio de 1938.
- t) Protocolo sobre conservación de hitos fronterizos y Acta Adicional, de 10 de agosto de 1942.
- u) Varios convenios y acuerdos de índole comercial y económico, sin perjuicio de otros de diferente naturaleza.
- v) Acuerdo sobre colocación de hitos en los sectores de frontera objeto de canje por el Protocolo de 1907, de 28 de julio de 1959.

III. TENTATIVAS REVISIONISTAS

A pesar de las ventajas obtenidas a través del Tratado de Paz de 1904, y a sólo seis años de su celebración, Bolivia inicia una política revisionista y de "reivindicación del litoral usurpado" que, bajo una u otra forma, aún perdura.

La primera de las manifestaciones de esta política fue el memo-

rándum enviado por el Canciller boliviano Daniel Santelices, el 22 de abril de 1910, a los gobiernos de Chile y Perú. En el documento se manifiesta que "Bolivia no puede vivir aislada del mar; ahora y siempre, en la medida de sus fuerzas, hará cuanto le sea posible por llegar a poseer por lo menos un puerto cómodo sobre el Pacífico; y no podrá resignarse jamás a la inacción cada vez que se agite el asunto de Tacna y Arica, que compromete las bases mismas de su nacionalidad". Gobernaba a la sazón en Bolivia Eliodoro Villazón, el mismo que como Ministro de Relaciones Exteriores negoció el Tratado de 1904 y a quien le correspondió, en definitiva, firmarlo en representación de su país, lo que constituye una prueba autosuficiente de la inconsecuencia de la política exterior del altiplano. Chile y Perú reaccionaron rechazando, en distintos grados, el memorándum boliviano.

Tres años más tarde, el 22 de abril de 1913, y en una visita a Santiago, el reelecto Presidente de Bolivia, Ismael Montes, se reunió con diversos personeros políticos chilenos y planteó las pretensiones de su país sobre Arica. Recordemos que Montes fue uno de los que postulaban en su primera candidatura, que resultó triunfante, el tratado de paz con Chile en los términos en que resultó definitivamente suscrito. Los comentarios sobran.

El 14 de enero de 1919, y ya como Ministro de Bolivia en París, Ismael Montes envió una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, en la que expone numerosas consideraciones tendientes a justificar "la incorporación de los territorios de Tacna y Arica a Bolivia". El 24 de febrero siguiente, el Canciller boliviano, don Alberto Gutiérrez, vino a ratificar las expresiones de Montes. Perú reaccionó duramente, manifestando su voluntad de "... no ceder sus derechos sobre las provincias irredentas en favor de Bolivia o de cualquier otro país, ni a escuchar siquiera proposición alguna al respecto", siguiéndose a continuación un intercambio de declaraciones en las que se reiteraban las respectivas políticas sobre la materia.

Chile, en cambio, envió una misión especial a cargo de Emilio Bello Condesido, el que luego de negociaciones con la Cancillería boliviana, firmó un acta protocolizada el 10 de enero de 1920, la que, por estipulación expresa de las partes, no generaba derechos ni obligaciones, y en la cual se contenían las posiciones que sustentaban tanto Chile como Bolivia. Esta última reiteraba su aspiración de incorporar Tacna y Arica a su soberanía. El representante chileno, según dicha acta, propuso, entre otras, las siguientes bases de

acuerdo: "IV. La situación creada por el Tratado de 1904, los intereses radicados en esa zona y la seguridad de su frontera norte, imponen a Chile la necesidad de conservar la costa marítima que le es indispensable; pero, con el propósito de cimentar sobre sólidas bases la unión futura de los dos países, Chile está dispuesto a procurar que Bolivia adquiera una salida propia al mar, cediéndole una parte importante de esa zona al norte de Arica y de la línea del ferrocarril que se halla dentro de los territorios sometidos al plebiscito estipulado en el Tratado de Ancón. V. Independientemente de lo establecido en el Tratado de Paz de 1904, Chile acepta iniciar nuevas gestiones encaminadas a satisfacer la aspiración del país amigo, subordinada al triunfo de Chile en el plebiscito"³².

Es necesario recordar que la suerte de Tacna y Arica, conforme a lo estipulado en el Tratado de Ancón, aún no estaba resuelta. Por otra parte, en estas negociaciones chileno-bolivianas encontramos por primera vez una proposición de solucionar el enclaustramiento boliviano a través de un corredor que quedaría bajo la soberanía del país altiplánico. Sin embargo, los acuerdos alcanzados, los que por sí mismos y por decisión expresa de los negociadores no generarían derechos ni obligaciones para sus respectivos estados, según ya se ha señalado, no se concretizaron de acuerdo a lo dispuesto en el punto V de las bases chilenas.

La creación de la Sociedad de las Naciones, en el Tratado de Versalles de 1919, ofrecería más tarde a Bolivia una oportunidad de plantear sus pretensiones de obtener un litoral marítimo en el Pacífico, por la vía de la revisión del Tratado de Paz de 1904. Ello también permitiría internacionalizar sus demandas abriendo así una nueva estrategia de presión sobre Chile.

El 1º de noviembre de 1920, conjuntamente con Perú, el que luego se desistió, Bolivia presentó formalmente su demanda al Secretario General de la Sociedad de las Naciones. En ella se invocaba el artículo 19 del Tratado de Versalles con la finalidad declarada de "obtener de la Sociedad de las Naciones la revisión del Tratado de Paz firmado entre Bolivia y Chile, en 30 de octubre de 1904". Funda-

³² El texto íntegro del Acta Protocolizada Bello Gutiérrez, figura como anexo N^o 2 en la obra de Oscar Espinosa Moraga, "Bolivia y el Mar", que ya hemos citado, págs. 502 y siguientes.

mentaba su demanda en los siguientes hechos: "1º. La presión bajo la cual le fue impuesto el Tratado; 2º. La inexecución, por parte de Chile, de algunos puntos fundamentales del Tratado destinados a asegurar la paz; 3º. Este estado de cosas constituye una amenaza permanente de guerra. He aquí una prueba: la actual movilización de grandes efectivos militares que Chile ejecuta sobre la frontera boliviana, a pesar del estado de paz existente entre estos dos países; 4º. Como consecuencia del Tratado de 1904, Bolivia pasó a ser un país absolutamente cerrado y privado de todo acceso al mar".

La presentación continuaba agregando que: "Tenemos que declarar que esta demanda ha sido hecha de acuerdo con el Perú, país con el cual Bolivia se siente ligado a este propósito, por razones históricas y políticas y por intereses comunes originados de la guerra y de su alianza de 1879".

Terminaba solicitando que la petición se inscribiera en la orden del día de los trabajos de la Asamblea.

La respuesta chilena, rechazando la demanda, fue presentada el 26 de noviembre y en ella aclaraban algunos hechos básicos. En síntesis, se señalaba que el tratado chileno-boliviano fue celebrado 21 años después de la guerra a la cual dio fin, sin que mediara compulsión o presión alguna de Chile para su celebración; que Chile había dado íntegro cumplimiento a todas las disposiciones del referido instrumento; que no existía de parte de Chile, desde 1833, pensamiento ni aún remoto de ir a la guerra con Bolivia; y que Bolivia había renunciado libre y espontáneamente en 1904, al territorio que mediaba entre la primitiva frontera norte de Chile y la Provincia de Tarapacá, que había pasado a su poder en 1883 y que "Chile había dado a Bolivia todo el acceso al mar que está de su mano darle" construyéndole especialmente y a su exclusivo costo, el ferrocarril de Arica a La Paz.

Y lo que es muy importante, la delegación de Chile manifestaba que la petición boliviana "no incide, ni siquiera aparentemente, en ninguna de las causales de revisión que el Pacto constitutivo de la Sociedad de las Naciones exige como antecedente indispensable para justificar ese recurso, y porque tal solicitud, es contraria al Pacto constitutivo de la Liga, ajustado para afianzar el cumplimiento de los compromisos internacionales".

Es necesario recordar que el artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, invocado por Bolivia en su demanda de revisión,

estipulaba que: "La Asamblea podrá, en cualquier tiempo, invitar a los miembros de la Sociedad a que procedan a nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo".

Jurídicamente, en consecuencia, la demanda adolecía de errores esenciales en cuanto a las facultades de la Asamblea de la Liga. En ningún caso el artículo 19 autorizaba al referido organismo a revisar tratados. Las facultades que se le otorgaban eran las de invitar a sus miembros a practicar nuevos exámenes de estos instrumentos siempre y cuando hubiesen dejado de ser aplicables.

Bolivia solicitó el retiro de su demanda atendida la proximidad de la clausura de la sesión de la Asamblea, solicitando a su presidente que la inscribiera en la Orden del Día de la sesión de la Segunda Asamblea, en 1921. Chile se opuso tenazmente, con suficiente argumentación jurídica, a esta petición boliviana, la que después de numerosos avatares fue considerada como cuestión previa que debía resolver la Asamblea cuando le correspondiera conocer la demanda.

Chile solicitó la colaboración de un importante grupo de juristas internacionales, los que concordaron en sus respectivos informes con la posición chilena. Ellos fueron John W. Davis, de Estados Unidos, el profesor Charles Dupuis, Paul Fauchille y André Weiss, de Francia, y William Finlay, de Inglaterra, todos ellos de una amplia y connotada trayectoria en el campo del derecho internacional. También se contó con la asesoría del internacionalista chileno don Alejandro Alvarez.

Iniciada la Segunda Asamblea de la Sociedad de la Naciones, se sometió a su conocimiento la oposición chilena a la inscripción de la demanda de Bolivia en la Orden del Día, como cuestión que debía resolverse en forma previa. Luego de un largo debate, la Mesa Directiva de la Asamblea acordó oír la opinión de tres juristas para que dictaminaran sobre el alcance del artículo 19 del Pacto, lo que fue aceptado por Chile y Bolivia. El informe que se emitió declaró inadmisibles la demanda boliviana, negándole competencia a la Asamblea para modificar por sí misma ningún tratado.

Debido a ello, Bolivia decidió aceptar las conclusiones de la Comisión y no insistir en la inscripción de la demanda en la Orden del Día, aunque se reservó el derecho de volver a someterla a la Sociedad de las Naciones en el momento que juzgara oportuno.

Fracasada su gestión ante la Liga, La Paz inició una serie de

acciones diplomáticas, de muy largo detalle, con el fin de obtener una solución a sus pretensiones, las que tampoco prosperaron. Entre ellas cabe destacar los esfuerzos que realizó con el objeto de que se aceptara su participación en las conversaciones chileno peruanas para tratar el problema de Tacna y Arica, sin mayor éxito, y las negociaciones directas de su representante en Santiago, Ricardo Jaymes Freyre, las que también fracasaron.

Una nueva iniciativa favorable a Bolivia, por la vía de los buenos oficios, provino del Secretario de Estado de Estados Unidos, Frank N. Kellog. El 30 de noviembre de 1926, éste dirigió un memorándum a Chile y Perú, con copia al Gobierno boliviano, en el cual proponía que se cediera al país altiplánico, "a perpetuidad, todo el derecho, títulos o intereses que ellas tengan en las provincias de Tacna y Arica", contra la cancelación de una compensación adecuada. Además, proponía que el Morro de Arica quedase excluido de la cesión y bajo el dominio y jurisdicción de una comisión internacional que lo mantendría como un monumento al valor del chileno y del peruano; los territorios cedidos serían desmilitarizados a perpetuidad y Arica se convertiría en puerto libre. Bolivia, obviamente, aceptó de inmediato la propuesta estadounidense. Chile, a través de su Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Matte Gormaz, respondió latamente la proposición de cesión, señalando en parte de su comunicación lo siguiente: "La proposición del Departamento de Estado va mucho más allá de las concesiones que, generosamente, ha podido otorgar el gobierno de Chile. Ella envuelve la cesión definitiva, a la República de Bolivia, del territorio disputado, y si bien, como el Secretario de Estado lo dice, esta solución no hiere la dignidad de ninguno de los países contendientes y se armoniza con el deseo, repetidas veces manifestado por el gobierno de Chile, de ayudar a la satisfacción de las aspiraciones bolivianas, no es menos cierto que ella significa un sacrificio de nuestros derechos y la cesión de un territorio incorporado desde hace cuarenta años a la república en virtud de un tratado solemne, situación que no puede ser jurídicamente alterada, sino por un plebiscito cuyo resultado no ofrece duda alguna en el sentir del pueblo chileno. No obstante, en obsequio a la gran causa de la confraternidad americana, y llevado por el anhelo de favorecer la reconciliación de los países envueltos en la guerra del Pacífico, Chile ha estado siempre dispuesto a escuchar toda proposición de arreglo que pueda contribuir a tan altos fines, y que al mismo tiempo le ofrezca com-

pensaciones proporcionadas al sacrificio de aquella parte de sus legítimos derechos que tales proposiciones importen. Pero desea dejar testimonio, una vez más, que al discutir tales proposiciones, no abandona esos derechos, sino que simplemente ha considerado la posibilidad de sacrificarlos libre y voluntariamente, en aras de un superior interés nacional o americano. En este sentido, el gobierno de Chile accede a considerar en principio, la proposición, dando con ello una nueva y elocuente demostración de sus propósitos de paz y cordialidad”.

Estando pendiente la cuestión de Tacna y Arica, Chile se avenía a escuchar la proposición formulada por Kellog.

Sin embargo, la reacción de la cancillería peruana fue bastante dura y destruyó las expectativas bolivianas depositadas en la gestión Kellog. El 12 de enero de 1927, Perú respondía: “La controversia de Tacna y Arica se relaciona íntima y estrechamente con el honor y dignidad del Perú. Tacna y Arica fueron, desde la época colonial hasta el presente, parte integrante de nuestro territorio. Estos territorios, que forman un pedazo del corazón nacional, no pueden ser transferidos a una tercera potencia, en plena paz, sin que el honor nacional sufra menoscabo, sin que la dignidad del país quede mancillada y sin que las más caras expectativas del Perú queden burladas. Nuestro país no consintió nunca, ni en los momentos en que la fuerza de las armas imperaba en ceder Tacna y Arica, ni por dinero, ni por compensaciones; y precisamente por eso, se llegó a la fórmula del plebiscito a plazo fijo. Pero, en todo momento, sostuvo la intangibilidad de su derecho y la consecuente reintegración de Tacna y Arica a su territorio. El Perú no puede aceptar la cesión propuesta de los territorios de Tacna y Arica a nadie, ni por compra ni de otro modo, porque el Perú, que viene defendiendo, más de cuarenta años, sus derechos sobre aquéllos, no puede convertirlos en mercancía sujeta a precio, por grande que éste sea”³³.

Así, los buenos oficios de Kellog y su proposición de cesión, fracasaron por la enérgica actitud de Perú, país que ni siquiera aceptó la posibilidad de iniciar conversaciones sobre la materia.

Con la firma del Tratado Chileno-Peruano o Tratado de Lima, de 3 de junio de 1929, quedó definitivamente resuelto el problema de Tacna y Arica. De acuerdo al artículo segundo de este instrumento, el territorio en litigio fue dividido en dos partes, Tacna para Perú y Arica para Chile. Las correspondientes ratificaciones fueron canjea-

³³ Espinosa Moraga, Oscar, ob. cit. (26), pág. 354.

das en Santiago el 28 de julio de 1929. De esta manera, Bolivia perdió definitivamente la posibilidad, larga y afanosamente buscada, de llegar a poseer estos territorios a los que, por lo demás, jamás tuvo antes derecho.

Pero aún más, un nuevo factor incidiría determinadamente en las aspiraciones bolivianas. El mismo día que se suscribía el Tratado de Lima, Chile y Perú firmaron un Protocolo Complementario en cuyo artículo primero se estipulaba que: "Los Gobiernos de Chile y Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales".

La disposición antes transcrita se erigió como una dificultad adicional e insoslayable a las pretensiones altiplánicas ya que cualquier solución que se buscara para satisfacerlas a través de los territorios de Tacna o Arica, requeriría del consentimiento tanto de Chile como de Perú, lo que con el tiempo se transformó en el mayor impedimento para concluir con éxito algunas negociaciones que se llevaron a cabo con el objeto de solucionar la mediterraneidad boliviana, situación que al parecer fue considerada y buscada por los autores del tratado.

La Cancillería boliviana reaccionó duramente, y en una circular que emitió el 1º de agosto de 1929, y entre otras afirmaciones, señaló que: "Con todo, y a pesar de las nuevas trabas creadas para Bolivia, por el Pacto Complementario chileno-peruano, queremos que la opinión mundial no ignore que persistiremos en la política de reintegración de nuestra soberanía marítima. No renunciaremos a reivindicar nuestra libre comunicación con el mundo, por las vías del Océano Pacífico. Proclamamos ante la conciencia jurídica universal, hoy bastante vigorosa ya, como ayer imperfecta y débil, que no consideramos jurídicamente irrevocable, ni intangible, la situación creada por una guerra injusta no provocada por nosotros, y que, ya por negociaciones directas, si a ello hubiere lugar, o por los medios que el Derecho Internacional y las nuevas Organizaciones reconocen, mantendremos en toda su integridad nuestro derecho, y acudiremos con la cooperación de los espíritus justos, a las vías reparatorias que la justicia internacional nos señale".

Bolivia enunció de este modo cuál iba a ser su futura política,

intentando disfrazarla con débiles argumentos carentes de toda base jurídica real.

IV. NEGOCIACIONES Y PROPUESTAS PARA SATISFACER LA ASPIRACION MARITIMA BOLIVIANA

Con la firma del Tratado de Paz de 1904, los problemas limítrofes que habían caracterizado las relaciones entre Chile y Bolivia por alrededor de un siglo, se extinguieron definitivamente al solucionarse todas las cuestiones pendientes que existían entre ambos países. Jurídicamente el problema limítrofe estaba resuelto.

Lamentablemente, y a pesar de todas las garantías otorgadas por Chile, entre las que destacan las facilidades de tránsito que se le reconocían a través de territorio chileno, Bolivia no cedió en sus pretensiones de obtener una salida soberana al Océano Pacífico. Por diferentes motivos, que no juzgaremos en esta ocasión, Chile accedió en varias oportunidades a negociar esta aspiración marítima boliviana aunque sosteniendo paralela o simultáneamente la intangibilidad del Tratado de Paz de 1904. Todas las negociaciones y propuestas que se formularon no prosperaron, manteniéndose la primitiva mediterraneidad boliviana. Las analizaremos brevemente.

1. Las negociaciones de 1950

A partir del año 1947, don Alberto Ostria Gutiérrez, embajador de Bolivia en Chile, inició una serie de contactos con el Gobierno chileno con el fin de formalizar negociaciones directas tendientes a obtener una salida propia y soberana al mar. Los intentos realizados ante el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Germán Riesco, no fructificaron en los términos deseados por La Paz, aunque con su sucesor, don Horacio Walker Larraín, se abrieron nuevas posibilidades. Influyó en esto último la conversación sostenida por el Presidente chileno Gabriel González Videla con el Presidente de Estados Unidos de Norteamérica, Harry S. Truman, en la que se trató, entre otras materias, la posible cooperación estadounidense para lograr la utilización de las aguas del altiplano boliviano en la irrigación de zonas agrícolas del sur del Perú, norte de Chile y la propia Bolivia, iniciativa que contó con el asentimiento del mandatario norteamericano. El aprovechamiento de estas aguas podría ser la compensación

que Bolivia otorgara a cambio de una salida propia y soberana al Océano Pacífico.

Luego de numerosas conversaciones, el Embajador de Bolivia hizo llegar el 1º de junio de 1950, una nota al Canciller chileno Horacio Walker I. En ella, luego de hacer un recuento de las diferentes oportunidades en que a partir de 1895 Chile había manifestado a Bolivia su disposición de buscar conjuntamente fórmulas de arreglo a sus aspiraciones marítimas, señalaba: "Con tan importantes antecedentes, que al respecto señalan una clara orientación de la política internacional seguida por la República chilena, tengo a honra proponer a Vuestra Excelencia que los Gobiernos de Bolivia y Chile ingresen formalmente a una negociación directa para satisfacer la fundamental necesidad boliviana de obtener una salida propia y soberana al Océano Pacífico, resolviendo así el problema de la mediterraneidad de Bolivia sobre bases que consulten las recíprocas conveniencias y los verdaderos intereses de ambos pueblos".

En su respuesta, datada el día 20 del mismo mes, el Canciller chileno exponía: "De las citas contenidas en la nota que contesto, fluye que el Gobierno de Chile, junto con resguardar la situación de derecho, establecida en el Tratado de Paz de 1904 ha estado dispuesto a estudiar, en gestiones directas con Bolivia, la posibilidad de satisfacer las aspiraciones del Gobierno de Vuestra Excelencia y los intereses de Chile. En la presente oportunidad, tengo el honor de expresar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno será consecuente con esa posición y que animado de un espíritu de fraternal amistad hacia Bolivia, está llano a entrar formalmente en una negociación directa destinada a buscar la fórmula que pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al Océano Pacífico, y a Chile obtener compensaciones que no tengan carácter territorial y que consulte efectivamente sus intereses".

Más adelante expresaba: "Réstame agregar que, oportunamente, mi Gobierno deberá hacer una consulta al del Perú, en cumplimiento de los tratados que tiene celebrados con este país".

Como muy bien resume Eyzaguirre, de acuerdo con las notas de 1950, "Bolivia propone a Chile que **ambos** gobiernos ingresen formalmente a una negociación sobre el tema portuario; Chile, por su parte, acepta entrar a esta negociación y advierte que deberá hacer una consulta al Perú, que es así previa a la posible y eventual cesión a Bolivia de algún puerto o faja territorial"³⁴. Para una mejor com-

³⁴ Eyzaguirre, Jaime. *Intento de Negociación Chileno-Boliviana de 1950*, en

presión de las notas intercambiadas, es necesario precisar que en las conversaciones previas que la precedieron, Chile excluyó la posibilidad de entregar el puerto de Arica, planteamiento que había sido incluido en las peticiones anteriores formuladas por Bolivia, y este último rechazaba las compensaciones de carácter territorial, lo que en definitiva fue aceptado por Chile de acuerdo a lo expresado en su nota.

Sin embargo, las negociaciones trascendieron a la opinión pública de ambos países, las que reaccionaron adversamente. El Canciller Walker Larraín tuvo que dar explicaciones en el Parlamento chileno, señalando el verdadero alcance de las notas canjeadas y que sólo consistía en una proposición de apertura de negociaciones y la aceptación de que éstas se iniciaran, sin que se alcanzara a tratar siquiera el fondo del asunto. A todo esto, en Bolivia se producían violentas reacciones y el Embajador Ostria Gutiérrez debió viajar a La Paz, también a dar explicaciones de su gestión. En parte de su declaración a la prensa, Ostria manifestó: "Los gobiernos de Bolivia y Chile sólo han ingresado a una etapa preliminar, formalizando las negociaciones directas para resolver el problema portuario boliviano. No se ha llegado a ningún acuerdo territorial para resolver dicho problema, pero se ha excluido anticipadamente cualquier compensación de ese carácter por parte de Bolivia, que llegó al máximo de sacrificio al ceder su litoral como consecuencia de su derrota en la guerra del Pacífico. Nada, absolutamente nada, se ha convenido acerca de los lagos bolivianos y, por tanto, ni una sola gota de agua ha sido comprometida en arreglo alguno"³⁵.

Las resistencias provocadas por estas negociaciones obligaron a su suspensión. Sin embargo, el Presidente Truman, al inaugurar la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos, el 26 de marzo de

Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales, pág. 291, Nº 1, 1966, Editorial Jurídica de Chile.

³⁵ Espinosa Moraga, Oscar, ob. cit. (26), pág. 394.

1951, recordó las conversaciones que había sostenido respecto de la utilización de las aguas de los lagos de Bolivia en beneficio de las zonas colindantes de Perú, Bolivia y Chile, a cambio de dar a esta última, y como compensación, un puerto marítimo en el Pacífico. Esta alusión de Truman provocó nuevas reacciones en Chile, las que no se aquietaron con la intervención radial que sobre la materia dirigió al país el Presidente González Videla. A su vez, el Presidente del Perú, general Manuel Odría, terminaba por sepultar estas negociaciones ya fenecidas al afirmar que su gobierno no había sido informado y que cualquier acuerdo que afectara a los territorios de Tacna y Arica requería el consentimiento del Perú de acuerdo al Tratado de 1929 y su Protocolo, y que las aguas del lago Titicaca pertenecían en condominio indivisible a su país y Bolivia.

Más tarde, Ostría Gutiérrez escribió sobre estas negociaciones lo siguiente: "El asunto portuario sirvió también de pretexto a algunos de los líderes del Movimiento Nacionalista Revolucionario para alarmar a la opinión pública y en vez de admitir, honrada y patrióticamente, que mediante las negociaciones realizadas en junio de 1950 se había dado un paso efectivo en el sentido de que Chile reconociera la existencia real del problema portuario boliviano y se aviniera a resolverlo "sin compensaciones territoriales", acudieron a la falsa propaganda de afirmar que el gobierno boliviano había cedido a aquel país las aguas del lago Titicaca y una provincia entera a cambio de un estrecho corredor al Océano Pacífico, cuando en verdad no se había pasado de una etapa diplomática preliminar, ajena a la concreción del aspecto territorial y en la que, por tanto, Bolivia no había sacrificado nada, sino que se había adelantado a obtener que en las futuras negociaciones quedara excluida cualquiera "compensación territorial"³⁶.

Las relaciones posteriores entre Chile y Bolivia alcanzaron entre 1952 y 1960, un excelente nivel. Fue un período en el que no se volvió a plantear la cuestión de una salida marítima al Pacífico.

³⁶ Ostría Gutiérrez, Alberto, *Un pueblo en la Cruz*, pág. 295, Editorial del Pacífico S.A., Santiago, 1956.

Gobernaron Bolivia durante ese tiempo los presidentes Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Suazo. Al parecer, la política portuaria boliviana estuvo claramente influida por el pensamiento de Paz Estenssoro sobre la materia, el que estando exiliado en Montevideo, y en carta dirigida a Siles Suazo, el 25 de noviembre de 1950, le exponía: "El argumento de no desperdiciar la oportunidad que se presenta para lograr una salida al mar, a mérito de la cordialidad de relaciones existentes entre los dos gobiernos, carece de verdadero valor. A más de las razones indicadas en el párrafo anterior, que hacen presumir que una negociación en las actuales circunstancias ha de ser necesariamente desfavorable para Bolivia, hay otras de carácter permanente. Para nosotros, el problema del puerto no figura entre los de primera fila que confronta Bolivia. La afirmación que a menudo se hace de que nuestro atraso proviene principalmente de la falta de una salida al mar, a más de pueril es tendenciosa, pues busca desviar la atención pública de las verdaderas causas del estancamiento de Bolivia. Más premiosa y más conveniente desde el punto de vista de interés nacional, es poner toda nuestra capacidad, energía y recursos, en desarrollar los grandes factores potenciales, en el orden económico y humano, que encierra Bolivia"³⁷.

En diversas reuniones efectuadas entre los cancilleres de ambas Repúblicas y en las entrevistas de los Presidentes de Chile y Bolivia, Carlos Ibáñez del Campo y Víctor Paz Estenssoro, no se mencionó la aspiración marítima boliviana, circunscribiéndose las tratativas a las relaciones económicas bilaterales. Un examen de los principales instrumentos suscritos entre las dos naciones así lo confirma. Especial relevancia tuvieron el Tratado de Complementación Económica, su Protocolo Complementario, el Convenio de Pagos y el Convenio Comercial, todos del año 1955.

Eyzaguirre señala como ejemplo de esta nueva orientación de la política exterior boliviana, un hecho revelador. Dice "En el siguiente año de 1956, durante el mes de mayo, en una entrevista hecha al entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores y luego Canciller de

³⁷ El texto de la carta puede ser consultado en la obra de Espinosa Moraga, Oscar, ya citada (26).

Bolivia, Eduardo Arze Quiroga, por el periodista colombiano Carlos Zanin Vermont, reproducida en el diario oficialista "La Nación" de La Paz y otros rotativos, se le formuló la siguiente interrogación: "¿En qué estado se encuentran las gestiones para que Bolivia cuente con un puerto propio?" A ella contestó el aludido: "Es una pregunta inactual: contamos con una excelente red de comunicaciones que nos permiten transportar los artículos que importamos y exportamos, tanto por la vía del Pacífico como la del Atlántico"³⁸.

A su vez, Alberto Ostria Gutiérrez, quien fuera Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, embajador en Perú, Brasil y Chile, y catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de La Paz, y al que le correspondió un rol protagónico en las negociaciones de 1950, criticó acerbamente esta política del régimen de Paz Estenssoro, señalando que: "En el empeño de lograr el objetivo interno y evitar que en ese momento faltaran alimentos y mercaderías en las minas nacionalizadas, el gobierno del MNR hizo algo más: renunciar al ideal portuario boliviano. Al llegar a Arica el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, "preguntado sobre si plantearía la demanda portuaria en las conversaciones con el señor Olavarría refería el corresponsal de un diario de Santiago—, expresó que su gobierno tenía intenciones de hacerlo, siempre que se solucionara el principio de libre tránsito en forma conveniente para Bolivia. A su vez, al volver de Arica a Santiago, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile declaró que Bolivia "tácitamente había abandonado sus pretensiones a un puerto boliviano en la costa chilena"³⁹.

Esta política de buen entendimiento entre Chile y Bolivia duró hasta finales de la década de los cincuenta, cuando el Presidente Siles replantea la situación de la mediterraneidad boliviana. En 1961, en la Conferencia de Cancilleres de Punta del Este, los delegados del gobierno de La Paz exponen las aspiraciones marítimas de su país. Más adelante se suscita el problema del río Lauca con motivo de la utilización de sus aguas por Chile. Con ocasión de este último diferendo, Bolivia rompió relaciones con Chile el 16 de abril de 1962, acusándolo de agresión ante la Organización de los Estados Americanos. Este período de agudizamiento de las diferencias entre Chile y Bolivia fue

38 Eyzaguirre, Jaime, ob. cit. (32), pág. 303.

39 Ostria Gutiérrez, Alberto, ob. cit. (34), pág. 300 y 301.

sumamente complejo para la diplomacia de ambos países y fue rico en hechos de importancia, declaraciones, notas, etc., de cuya relación debemos necesariamente prescindir. En definitiva, y como ya había sido habitual, y luego de un breve paréntesis, los problemas internos del país altiplánico indujeron al gobierno boliviano a cambiar su actitud respecto de Chile y a renovar sus olvidadas pretensiones, abandonando así su política anterior que tan exitosos resultados había dado a ambos países.

2. Las negociaciones de 1975-1978

En la Declaración de Ayacucho, suscrita con motivo de la celebración del sesquicentenario de la batalla del mismo nombre, por los mandatarios y representantes de ocho estados latinoamericanos, entre los cuales se contaba el Presidente de Bolivia, General Hugo Banzer Suárez, y representante del Presidente de Chile, Vicealmirante Patricio Carvajal Prado, el 9 de diciembre de 1974, se aludió al problema de la mediterraneidad boliviana. El párrafo respectivo expresaba textualmente que: "Al reafirmar el compromiso histórico de fortalecer cada vez más la unidad y solidaridad entre nuestros pueblos, prestamos la más amplia comprensión a la situación de la mediterraneidad que afecta a Bolivia, situación que debe demandar la consideración más atenta hacia entendimientos constructivos". Obviamente, su inserción obedeció al entendimiento a que habían llegado Chile y Bolivia para iniciar negociaciones sobre una salida soberana al mar para esta última. Este acuerdo se habría alcanzado en las conversaciones sostenidas por los presidentes de ambos países en la transmisión del mando del Presidente Geissel, de Brasil, en marzo del mismo año, ocasión en la cual se encontraron los dos mandatarios en Brasilia.

El 8 de febrero de 1975, los Presidentes Pinochet y Banzer se reunieron, a iniciativa del primero, en la localidad de Charaña, en la frontera chileno-boliviana, subscribiéndose un acta que constituyó el inicio de una nueva negociación, luego de poco más de doce años de relaciones diplomáticas interrumpidas. En ella los presidentes reafirman su plena adhesión a la Declaración de Ayacucho, dejan constancia de su decisión de normalizar las relaciones diplomáticas a nivel

de embajadores y expresan, en el punto cuarto de la misma, que: “Ambos mandatarios, con ese espíritu de mutua comprensión y ánimo constructivo, han resuelto que continúe el diálogo a diversos niveles para buscar fórmulas de solución a los asuntos vitales que ambos países confrontan, como el relativo a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia dentro de recíprocas conveniencias y atendiendo a las aspiraciones de los pueblos boliviano y chileno”.

El 26 de agosto del mismo año, la Embajada de Bolivia en Santiago entregó al Gobierno chileno una Ayuda Memoria cuyo objeto era precisar los lineamientos para una negociación que permitiera alcanzar soluciones mutuamente convenientes y adecuadas a la situación de mediterraneidad boliviana. El documento contenía los criterios concretos que, a juicio del gobierno de La Paz, debían servir de base para un acuerdo. Ellos eran los siguientes:

a) Cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el límite del radio urbano de la ciudad de Arica. Esta costa debía prolongarse con una faja territorial soberana desde dicha costa hasta la frontera boliviano-chilena, incluyendo la transferencia del ferrocarril Arica - La Paz.

b) Adopción de un régimen que signifique autonomía para Bolivia en las operaciones vinculadas a la realización de su comercio exterior por el puerto de Arica.

c) Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 50 kilómetros de extensión a lo largo de la costa y 15 kilómetros de profundidad, en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua. Esta faja costera estaría conectada con el territorio boliviano mediante diferentes obras de infraestructura como ferrocarriles, carreteras, polductos, etc., tendientes a lograr una efectiva vinculación. Para estos efectos, se le debía conferir a Bolivia la facultad de proyectar, construir, operar y mantener estas obras, las que tendrían un carácter internacional con facultad de uso irrestricto, en todo tiempo y circunstancias, para ambos países, aunque serían de propiedad del Estado boliviano. Su régimen jurídico sería similar al establecido para el oleoducto Sica Sica - Arica.

El documento finalizaba señalando que: "El gobierno de Bolivia estaría dispuesto a considerar, como asunto fundamental de la negociación, los aportes que puedan corresponder, como parte integrante de un entendimiento que consulte recíprocos intereses".

El 12 de diciembre, en una reunión entre el Embajador boliviano, Guillermo Gutiérrez Vea Murguía, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Vicealmirante Patricio Carvajal Prado, éste respondió verbalmente a la proposición boliviana contenida en la Ayuda Memoria. Días más tarde, el 16 de ese mes, el Embajador Gutiérrez envió, por instrucciones de su Gobierno, una nota al Canciller Carvajal solicitándole una respuesta escrita. Esta fue dada el 19 de diciembre. En sus aspectos fundamentales, las bases propuestas por Chile fueron las siguientes:

a) Se consideraría la realidad actual sin promover antecedentes históricos.

b) La negociación debía buscar un arreglo de mutua conveniencia que "contemplaría los intereses de ambos países y que no tendría innovación alguna a las estipulaciones del Tratado de Paz, Amistad y Comercio suscrito entre Chile y Bolivia el 20 de octubre de 1904".

c) Se consideraría la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana.

d) Chile "estaría dispuesto a negociar con Bolivia la cesión de una franja de territorio al norte de Arica hasta la Línea de la Concordia en base a las siguientes delimitaciones:

– Límite Norte: el actual límite de Chile con Perú.

– Límite Sur: La quebrada de Gallinazos y el borde norte superior de la quebrada del río Lluta (en forma que la carretera A-15 de Arica a Tambo Quemado quede en su totalidad en territorio de Chile), hasta un punto al sur de la Estación Puquios, y luego una línea aproximadamente recta que pase por la cota 5370 del cerro Nasahueto y se prolongue hasta el actual límite internacional de Chile con Bolivia.

Superficie: La cesión incluiría el territorio terrestre ya descrito y el territorio marítimo comprendido entre los paralelos de los puntos extremos de la costa que se cedería (mar territorial, zona económica y plataforma submarina)".

e) El Gobierno de Chile descartaba por inaceptable "la cesión de territorio al sur del límite indicado que en cualquier forma pudiera afectar la continuidad territorial del país".

f) La cesión de la franja territorial estaría condicionada a un canje

simultáneo de territorios, es decir, "que Chile recibiría contemporáneamente a cambio de lo que entrega, una superficie compensatoria equivalente como mínimo al área de tierra y mar cedida por Bolivia". Este territorio podría ser continuo o integrado por distintas porciones de territorio fronterizo.

- g) Ambos gobiernos debían respetar los derechos privados legalmente adquiridos en los territorios que queden bajo sus respectivas soberanías como resultado del arreglo a que se llegue.
- h) Bolivia autorizaría a Chile para aprovechar la totalidad de las aguas del río Lauca.
- i) El territorio cedido por Chile sería declarado Zona Desmilitarizada, y el Gobierno de Bolivia "se obligaría a obtener la garantía expresa de la Organización de los Estados Americanos respecto a la inviolabilidad de la franja territorial cedida".
- j) Ambos gobiernos se comprometerían a no ceder a una tercera potencia los territorios canjeados.
- k) Bolivia debía comprometerse a respetar las servidumbres constituidas en favor del Perú en el Tratado chileno-peruano de 1929.
- l) Alcanzado el acuerdo final, se debía dejar testimonio solemne "de que la cesión territorial que permite la salida soberana al mar, representa la solución definitiva a la situación de mediterraneidad de Bolivia".
- m) La validez del arreglo estaría condicionada "al acuerdo previo del Perú de conformidad con el artículo 1º del Protocolo Complementario al referido Tratado".

Chile comunicaba, además, que habiéndose aceptado por el Gobierno de Bolivia los términos generales de su respuesta, estaba procediendo a formular al Perú la consulta antes mencionada.

Efectivamente, el 19 de diciembre, Chile consultaba al Perú. La nota enviada a éste señalaba que "el Gobierno de Chile estaría dispuesto a negociar con el de Bolivia respecto de la proposición referida, pero previamente desea conocer si el Gobierno del Perú está de acuerdo con la cesión solicitada por Bolivia, en atención a que ella incide en las disposiciones del Protocolo Complementario del Tratado de Lima de junio de 1929, cuyo artículo 1º dice: "Los gobiernos de Chile y del Perú no podrán sin previo aviso entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito construir a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales..."

El 31 de diciembre el Ministro de Relaciones Exteriores peruano, Miguel A. de la Flor Valle, comunicaba al Canciller chileno que consideraba indispensable para poder pronunciarse conocer de manera oficial y completa el texto de los documentos cursados entre Chile y Bolivia. El 7 de enero de 1976, el gobierno chileno remitió al peruano la documentación solicitada. A todo esto, Bolivia había aceptado la contraposición chilena como "base global aceptable de negociación".

Pero el Gobierno del Perú, comunicó al chileno, el 29 de enero de 1976, que se hacía necesario que ambos países "realicen previamente un análisis tanto en sus aspectos jurídicos como en el ámbito de los intereses que corresponde apreciar a nuestros dos países". Este análisis debía estar referido "al cumplimiento cabal del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo integrante, y habrá de considerar y evaluar las medidas encaminadas a afrontar el conjunto de situaciones emergentes de una eventual modificación del status peruano-chileno de la región, así como la incidencia que dicha alteración tendría en la vida económica y social de los pobladores de esa zona al interrumpirse la actual continuidad territorial entre Tacna y Arica". Consecuente con ello, el gobierno peruano propuso formalmente la realización de conversaciones con Chile a fin de tratar la materia. El 7 de febrero de 1977, Chile aceptó la proposición peruana.

Se efectuaron dos reuniones en los meses de abril y junio, en Lima y en Santiago respectivamente, sin que se alcanzara a obtener el acuerdo solicitado, situación que hacía presumir que las conversaciones continuarían. Sin embargo, el 18 de noviembre, el Perú respondió mediante un memorándum a la petición chilena. Esta respuesta no era el asentimiento que se esperaba sino un nuevo planteamiento que excedía el marco de participación que le otorgaba al Perú el artículo 1º del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929.

En efecto, se proponía una nueva fórmula, la que en sus aspectos principales consistía en lo siguiente:

1) 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". Esta eventual cesión queda sujeta a la condición que se precisa a continuación.

2) "Establecimiento en la provincia de Arica, a continuación del corredor, de un área territorial bajo la soberanía compartida de los tres Estados, Perú, Bolivia y Chile, situada al sur de la frontera peruano-chilena, entre la Línea de la Concordia, la carretera Panamericana, el casco norte de la ciudad de Arica y el litoral del Océano Pacífico". Esta condición se complementaría con las siguientes otras condiciones:

a) Constitución de una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica.

b) Concesión a Bolivia "del derecho a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía, de conformidad con el interés peruano de lograr una solución definitiva, real y efectiva a la mediterraneidad boliviana, para lo cual es indispensable que dicho país cuente con un puerto propio".

c) "Soberanía exclusiva sobre el mar adyacente al litoral de territorio bajo soberanía compartida".

d) "Establecimiento por los tres países de un polo de desarrollo económico en el territorio bajo soberanía compartida, en el cual podrán cooperar financieramente organismos multilaterales de crédito".

Ocho días más tarde, el 26 de noviembre de 1976, Chile comunicó que declinaba considerar el planteamiento peruano porque "incide en materias propias de su exclusiva soberanía nacional" y debido a que implica, además, "una modificación clara y manifiesta de las cláusulas del Tratado del año 1929 que estableció definitivamente la soberanía de Chile sobre Arica". El memorándum que contenía este rechazo finalizaba señalando que "el Gobierno de Chile espera la respuesta a la consulta formulada en virtud del artículo I del Protocolo Complementario al Tratado de 1929, por la nota 685 de diciembre de 1975".

En una declaración posterior, la Cancillería peruana replicó expresando que la respuesta ya había sido dada con el planteamiento que se había formulado el 18 de noviembre. Banzer, en un intento por salvar las negociaciones, propuso, el 24 de diciembre del mismo año, que el Gobierno de Chile elimine la condición relativa al canje territorial y que el de Perú modifique su planteamiento referido al establecimiento de un área territorial de soberanía compartida, ofreciendo, en cambio, los aportes necesarios para el establecimiento de un gran polo de desarrollo tripartito en la zona que le sería cedida, y del que se deriven beneficios recíprocos para Bolivia, Chile y Perú".

Se siguen algunas declaraciones conjuntas y, el 17 de marzo de 1978, el Gobierno de Bolivia rompe sus relaciones diplomáticas con Chile.

Definitivamente, la contraposición peruana había impedido lograr un acuerdo entre Chile y Bolivia. Ella implicaba una alteración de los términos del artículo 1º del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929 que el Gobierno de Chile, "fiel a la tradición chilena de respeto a los tratados y en resguardo de la soberanía nacional", como lo expresa el memorándum del 26 de noviembre de 1976, no estaba dispuesto a aceptar. Se esperaba una respuesta afirmativa o negativa, pero no una contrapropuesta ya que la disposición citada no la autorizaba, a pesar de otras interpretaciones que puedan existir sobre la materia⁴⁰.

Según Pinochet de la Barra, "aunque Chile mencionó que deseaba un puro y simple sí o no, ya que las palabras "previo acuerdo" del protocolo de 1929 parecen llevar implícita la idea de negociación, es indudable que le molestó sobremanera esa "recuperación" tardía de parte del territorio ariqueño, aunque fuera en una "soberanía compartida", y a pesar de que fueran escasos 16 km. cuadrados chilenos los afectados. También le molestó la "administración portuaria trinacional" del puerto de Arica. Al gobierno de La Paz le desagradó, en cambio, que su zona territorial, ya reducida en extensión, tuviera que ser compartida en los últimos 50 km. cuadrados pegados al Pacífico, tanto por el Perú como por Chile, sin siquiera pedirlo este último país. Comentó el diplomático y escritor boliviano, Jorge Escobar Cusicanqui: "El Perú antepuso el afianzamiento de sus propios intereses, a la solución del enclaustramiento boliviano... Su planteamiento resultaba más mezquino que el chileno". Según el Embajador Gutiérrez Vea Murguía, la respuesta peruana fue "sibilina" y provocó en su país "desconcierto y desaliento"⁴¹.

En la declaración que emitiera el gobierno de Bolivia con motivo de la ruptura de relaciones diplomáticas con Chile, el 17 de marzo de 1978, se reservaba "la instancias multilaterales a nivel regional y mundial, especialmente en el marco del Consejo de Seguridad de las

⁴⁰ Saavedra Weise, Agustín, *Reflexiones sobre el Acuerdo previo entre Chile y Perú*, en *Documentos sobre la Mediterraneidad Boliviana*, págs. 53 y siguientes, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979.

⁴¹ Pinochet de la Barra, Oscar, *¿Puerto para Bolivia?*, pág. 96, Editorial Salesiana, Santiago, 1987.

Naciones Unidas, para replantear su demanda marítima". Y, efectivamente, Bolivia ha venido utilizando todos los foros internacionales a que tiene acceso, especialmente la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, para plantear su situación de mediterraneidad, en un intento de multilateralizar o internacionalizar sus aspiraciones, obteniendo algunos éxitos limitados. A la carencia de fundamentos jurídicos de la posición boliviana se contraponen la fuerza de la argumentación chilena, especialmente la alegación de la falta de competencia de la OEA y, concretamente, de su Asamblea General, para tratar asuntos que por su naturaleza son de carácter bilateral; la invocación de las propias normas de la Carta de la OEA particularmente el principio consagrado del "pacta sunt servanda", la antítesis del planteamiento revisionista de Bolivia; el de no intervención en los asuntos internos o externos de otro Estado, etc. etc. En las diferentes ocasiones en que el asunto ha sido tratado por la Asamblea aprobándose resoluciones sobre la materia, Chile ha reiterado su posición señalando, además, que tales resoluciones no le empecen y formulando al mismo tiempo expresa reserva, todas las veces en que ella ha sido necesaria.

3. La propuesta boliviana de 1987

Luego del fracaso de las negociaciones de 1975-1978, las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia permanecieron interrumpidas, aunque la diplomacia altiplánica no cesó de plantear permanentemente su aspiración marítima.

Sin embargo, y luego de todo un proceso de aproximación, el que fue facilitado por un cambio en la política exterior seguida por el gobierno de Paz Estenssoro en relación a la mediterraneidad de su país y por la designación como Cónsul General de Bolivia en Santiago del eminente hombre público don Jorge Siles Salinas, se llega al acuerdo de efectuar una reunión, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, en Montevideo, a partir del 21 de abril de 1987.

Asistieron a la reunión los cancilleres de Chile, Jaime del Valle, y de Bolivia, Guillermo Bedregal Gutiérrez, con sus respectivas delegaciones. Según declaraciones preliminares, anteriores a la reunión, la que se desarrolló en el Hotel Carrasco, a 15 kilómetros de Montevideo, Chile concurrió a escuchar las propuestas bolivianas sin que hayan mediado compromisos previos acerca de los planteamientos

que se formularían, los que serían considerados con posterioridad al encuentro. Bedregal, empero, antes del inicio de las conversaciones, precisó que su país no abandonaba la posición de multilateralidad y que tampoco aceptaba otorgar compensaciones territoriales en el tratamiento de su "problema marítimo", "porque nuestro territorio ha sido cercenado en forma injusta, y no podemos permitir que esto se vuelva a repetir"⁴². Asimismo, anunció la presentación de un documento de acuerdo a Chile. Estas afirmaciones ya permitían presagiar que, obviamente, la reunión programada no alcanzaría ningún otro resultado que no fuera la entrega y recepción de la propuesta boliviana para su posterior análisis y estudio, y que la política del Palacio Quemado sobre sus pretensiones marítimas, a pesar del cambio que se había anunciado, permanecía sin variación en sus aspectos fundamentales. Aún más, de algunas declaraciones del canciller Bedregal se desprende que consideraba la mediterraneidad de su país como un "problema fronterizo", posición siempre impugnada por Chile ya que todos los asuntos que se encontraban pendientes entre las dos naciones en materia de límites habían quedado definitivamente resueltos por el Tratado de Paz de 1904.

En consecuencia, Chile y Bolivia se mantenían en sus posiciones primitivas, diferenciando, incluso, en los alcances que daban a la reunión de Montevideo. La Paz esperaba, de acuerdo a lo expresado por su Subsecretario de Información, una respuesta concreta a su propuesta, la que desde ya había sido desechada por del Valle. Al parecer, hubo errores diplomáticos serios en la programación de este encuentro, que fue evidentemente apresurado, y que debió postergarse hasta haber logrado un consenso acerca de algunos aspectos previos como los ya señalados. En todo caso, Bolivia planteó su propuesta a Chile, y al finalizar la cita se emitió un comunicado conjunto en el cual, entre otras cosas, se expresó que los planteamientos bolivianos, contenidos en dos memorándums y dos mapas, serían sometidos por

⁴² La información sobre la propuesta boliviana de 1987 puede encontrarse en la prensa de ese año, la que informó profusamente sobre la materia y, muy en especial, en "El Mercurio" de Santiago.

del Valle a la consideración de su Gobierno, el que decidiría sobre ellos en el momento oportuno.

A pesar de la reserva que rodeó el contenido de las proposiciones de Bolivia, la que alcanzó hasta los más altos niveles, las informaciones que se dieron y los trascendidos ya indicaban que La Paz había solicitado formalmente un corredor al norte de la ciudad de Arica, sin compensaciones territoriales. Las reacciones que se produjeron en la opinión pública chilena fueron mayoritariamente adversas. Entre ellas cabe destacar la del Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la Junta de Gobierno de Chile, José Toribio Merino, el que en declaraciones a la prensa manifestó que: "si la propuesta boliviana implica una modificación al Tratado de Paz firmado en Bolivia en 1904, donde se fijan claramente cuáles son los límites entre ambos países, en ese caso se necesitaría de una ley de la República, porque de lo contrario el acuerdo no tendría ningún valor". Además, indicó que si la propuesta significa "un cambio en la soberanía y fronteras entre Chile y Bolivia, se requeriría de un plebiscito para aprobar dicha modificación al Tratado de Paz". Finalmente, también informó que "no estaba de acuerdo en la proposición boliviana de salida al mar".

Estas declaraciones serían muy importantes en el tratamiento futuro de la propuesta por el Ejecutivo, ya que reflejaba el parecer de una de las ramas de las Fuerzas Armadas de Chile y de un miembro de la Junta de Gobierno, transformada en Poder Legislativo en virtud de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980.

Los cancilleres de Chile y Bolivia informaron al del Perú acerca de las conversaciones que habían sostenido en Montevideo, aunque esta información no tenía el carácter de consulta ya que en la etapa en que se encontraban era improcedente de acuerdo al artículo primero del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929.

El 5 de junio de 1987, las Cancillerías de Chile y Bolivia dieron a conocer el texto de la proposición boliviana para obtener una salida al mar.

En la propuesta se contienen dos alternativas, las que se detallan en dos memorándums y dos planos que se les adjuntaron.

La primera alternativa es descrita en el Memorándum Uno, por el cual se presenta a consideración del Gobierno de Chile el marco general y los criterios básicos que sirven para iniciar la negociación, y que se exponen a continuación.

1. Cesión de Chile a Bolivia de una costa marítima propia, soberana y útil, unida al territorio de Bolivia a través de una franja territorial igualmente propia, soberana y útil, la que estará comprendida entre los siguientes límites:

– Límite Norte. La línea de la Concordia, actual límite de Chile y Perú hasta la intersección con la frontera boliviano-peruana, en el hito V.

– Límite Sur. Del casco norte de la ciudad de Arica, incorporando área, infraestructura, servicios e instalaciones portuarias hasta el primer puente sobre el río Lluta, cruce con los tramos ferroviarios Arica - Tacna y Arica - La Paz y la carretera Panamericana Arica - Tacna. Luego el límite arcifinio será el curso del río Lluta hasta un punto al este de Coronel Alcérreca y, finalmente, una línea geodésica hasta el hito XI en la actual frontera de Bolivia y Chile, de tal manera que para aquellos tramos o sectores del ferrocarril Arica - La Paz y del oleoducto Sica Sica - Arica, que corran o queden en territorio de Chile, se acuerde el derecho de servidumbre en favor de Bolivia, así como en la carretera A-15 de Arica a Tambo Quemado, según anexo de la Hoja Cartográfica "Arica 1700 - 6 - 800, editada por el Instituto Geográfico Militar de Chile".

Es decir, la cesión de un corredor que va desde la frontera con Bolivia hasta el Océano Pacífico, teniendo como límite norte la Línea de la Concordia y, por el sur, una línea que se extiende desde el Océano Pacífico, inmediatamente al norte de la ciudad de Arica, hasta la frontera boliviana. Este límite sería natural porque es el caudal del curso del río Lluta, "de tal manera que la ribera norte quedaría en el corredor boliviano y la ribera sur en territorio chileno".

2. "Para los fines de cálculo de superficie y demarcación definitiva de límites se reunirá la Comisión Mixta de Límites Boliviano-Chilena, de acuerdo a las referencias fijadas para la nueva delimitación territorial en el numeral 1 del presente memorándum".

3. Por tanto, Chile cedería el territorio marítimo comprendido "entre las líneas de base o los paralelos de los puntos extremos de la costa marítima, del corredor señalado en el punto primero de esta propuesta". Bolivia aplicaría a este espacio marítimo las normas de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en su calidad de estado ribereño, y acordaría con Chile "mediante convenios bilaterales la cooperación recíproca necesaria para la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales vivos del mar, en el marco de la misma Convención".

4. El Gobierno de Bolivia "se compromete a respetar los derechos

privados, legalmente adquiridos”, en el territorio que le sería cedido por Chile.

5. Bolivia se comprometería a velar “porque su franja territorial, costa marítima y el mar territorial complementen y coadyuven al desarrollo integral de las regiones de Tacna y Arica”, respetando, asimismo, las servidumbres internacionales que afectan al territorio de la franja.

6. Las compensaciones ofrecidas por Bolivia no se encuentran suficientemente explicitadas en el Memorándum Uno, ya que en él sólo se expresa que este país está “dispuesto a buscar una real y fructífera integración física, económica y cultural con las Repúblicas de Chile y Perú, con el fin de concluir satisfactoriamente la cuestión del Pacífico...” Esta última referencia es muy poco afortunada y constituye un intento de desconocer los alcances del Tratado de Paz de 1904 que puso término definitivo a todos los asuntos pendientes entre ambas naciones. La mención de la “cuestión del Pacífico” debió haber provocado una reacción bastante firme de la diplomacia chilena, la que por los antecedentes que se han dado a la publicidad, al parecer no se produjo. Asimismo, se propone “la conformación de una Comisión Mixta que estudie el aprovechamiento racional en favor de la zona fronteriza boliviano-chilena de los recursos hídricos existentes en la cuenca del altiplano boliviano...”, los que “podrían contribuir al aumento y mejoramiento de riego y a la mayor generación de energía hidroeléctrica para la región de Arica y la franja territorial cedida a Bolivia, así como también para incrementar el caudal del río Lluta; también, y con miras a la creación de un “polo de desarrollo integrado en la zona comprendida entre Arica, la franja territorial cedida a Bolivia y Tacna”, Bolivia propone la creación de una segunda Comisión Mixta para estudiar los recursos energéticos, minerales y agropecuarios que tanto Bolivia, Chile y Perú podrían aportar. Finalmente, Bolivia buscaría, para los efectos del financiamiento, el respaldo de las Naciones Unidas, y especialmente la OEA., “para que por la vía de sus respectivos organismos especializados, Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos financieros internacionales, se concedan créditos para la ejecución de proyectos y obras de ingeniería para el polo de desarrollo y la utilización de recursos hídricos”.

En las explicaciones dadas por el Ministro del Valle, éste manifestó que Bolivia ofrece indemnizar a Chile mediante una suma que debe convenirse directamente, y en un plazo fijado también de común

acuerdo, por las obras civiles incluidas en el corredor, "entre las cuales se cuentan el aeropuerto, el ferrocarril de Arica a La Paz, otros varios puentes y caminos". En relación a compensaciones por el territorio que recibiría, Bolivia ofrecía aumentar el caudal del río Lluta "de tal manera de hacerlo apto para el regadío en el sector del corredor que Bolivia solicita y en el sector aledaño para aprovechar las aguas de ese río con el propósito de construir allí centrales hidroeléctricas". También sugiere aprovechar "de común acuerdo y evaluar las aguas del río Lauca y buscar aquellas fuentes a lo largo de la frontera chileno-boliviana que puedan permitir un mejor riego en la zona del Norte Grande del país...". Finalmente, se ofreció, sujeto a acuerdo previo entre ambos países, "la extensión del gasoducto Santa Cruz - Sica Sica, actualmente en construcción, hasta el puerto de Arica, en forma paralela al actual oleoducto para que transporte gas natural que pueda ser utilizado por Chile y con el cual también se pueda efectuar una industrialización, todo esto en conjunto con Bolivia mediante la celebración de convenios que requiere una explotación conjunta".

El corredor solicitado por Bolivia es similar al de la negociación de Charaña, aunque con una superficie menor de 85 kilómetros cuadrados aproximadamente, pero con una mayor costa. Además, este corredor llegaría hasta el casco mismo de la ciudad de Arica y penetraría a ésta, por al menos una vía, hasta el puerto, "para tener en él las instalaciones indispensables para desarrollar su actividad portuaria". Dentro del corredor se consideró, según el Canciller chileno, "el ferrocarril de Arica a La Paz, algunos tramos del camino entre Arica y Tambo Quemado, además de otras numerosas obras públicas, el aeropuerto de Chacalluta y las servidumbres establecidas en favor del Perú en el Tratado de 1929".

La segunda alternativa, contenida en el Memorándum Dos, contemplaba la cesión de un enclave territorial y marítimo en el norte de Chile, que no afecte su continuidad territorial, pero que pueda comunicarse con el territorio boliviano a través de vías férreas, carreteras y poliductos, "cuyo uso será acordado en favor de Bolivia determinándose, asimismo, la factibilidad de la construcción de un aeropuerto sobre el área de enclave".

El enclave debe ser recibido por Bolivia a perpetuidad, mediante un tratado que debe dejar establecidos sus límites definitivos. El puerto cedido a Bolivia, por otra parte, debe ser efectivamente útil

para los fines del transporte marítimo, con posibilidad de instalar en él muelles de atraque y los demás medios que faciliten los servicios de comercio y navegación.

Ahora bien, Bolivia presentó tres alternativas de enclave, las que sometió a la consideración del Gobierno de Chile. Ellas son las siguientes:

"1. DE CALETA CAMARONES, a los 19° 12' hasta PISAGUA, que está a los 19° 35' con una profundidad al este hasta los 70° de longitud oeste, una superficie de 1.680 Km., correspondiente a un frente de costa de 42 Km. y profundidad media de 25 Km."

"2. DE TOCOPILLA, 22° 06' hacia el sur hasta PUNTA COBDA 22° 33' con una profundidad al este hasta los 70° de longitud oeste y una superficie de 1.238 Km., con un frente de costa de 47 Km. y una profundidad media de 25 Km."

"3. DE CALETA MICHILLA, 22° 43' hasta MEJILLONES, 23° 06' con penetración hacia el este hasta los 70° de longitud oeste, con una superficie de 1.500 Km., correspondiente a un frente de costa de 50 Km. con una profundidad media de 30 Km."

Las compensaciones, aunque no lo dice el memorándum, serían las mismas que para el corredor, aunque menores, debiendo ser establecidas por la Comisión Mixta, según las explicaciones dadas por del Valle. También, según éstas, el enclave que se escogería, debía tener una proyección marítima de 200 millas. En cuanto a la navegación, Chile "podría navegar con sus barcos mercantes o con sus buques de guerra en cualquier dirección, sin autorización previa de ninguna especie y a cualquier distancia del litoral".

Esta propuesta de Bolivia es similar a la de 1976, aunque difiere de ésta ya que en aquella oportunidad se solicitó un corredor y un enclave, y en esta fórmula se pide un corredor o un enclave. Tal como lo expresaron en La Paz algunos ex cancilleres bolivianos, la propuesta era menor a la presentada por Banzer, calificándose como de mínima, sin perjuicio de los reparos y críticas de que fue objeto en círculos políticos paceños.

En todo caso, del Valle fue enfático en precisar que la propuesta boliviana no obligaba ni comprometía a Chile, el que "era libre para contestar en la forma que más convenga a sus intereses".

Para los efectos de estudiarla, se designó una comisión especial, la que debía emitir su opinión sobre la materia.

El conocimiento de la propuesta boliviana produjo una fuerte y adversa reacción de la opinión pública chilena que la prensa de esos días registró minuciosamente. Los términos en que fue planteada, su ambigüedad en cuanto a las compensaciones, la forma en que afectaba los territorios chilenos, las dificultades de su aplicación, los problemas de diferente índole que traería aparejada su aceptación, su costo económico en términos de riqueza perdida, especialmente en recursos vivos del mar, la reacción de las poblaciones de los sectores afectados, y la posición del Comandante en Jefe de la Armada, entre otros factores, aseguraban su rechazo. Asimismo, los errores en que incurrió la diplomacia chilena al aceptar escuchar, si bien no a negociar, los planteamientos de La Paz, provocaron serias críticas a la política exterior chilena, la que incurrió en nuevos desaciertos y falta de sentido de las oportunidades. Pero cualquiera que sea el juicio que nos merezca la conducción chilena en esta gestión, jurídicamente la propuesta boliviana no significó la creación de obligaciones y compromisos para Chile, aunque implicó un costo político importante.

El 19 de junio de 1987, el gobierno chileno rechazó abruptamente la propuesta boliviana. En el comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores en que se da cuenta de este rechazo, se manifiesta textualmente:

“ Por expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple con informar a la opinión pública lo siguiente:

1. En el curso de las últimas semanas, el Canciller Jaime del Valle completó una serie de exposiciones encaminadas a explicar y considerar el contenido de la propuesta formulada por el gobierno de Bolivia respecto de su aspiración por un acceso soberano al Océano Pacífico. Entre esas reuniones, se destacan las mantenidas con la Honorable Junta de Gobierno, con los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los señores generales de Carabineros de Chile, ministros de Estado, ex Cancilleres, dirigentes empresariales, periodistas y, en general, representantes de diversos sectores de la vida nacional.

“2. Después de esta intensa etapa de análisis, consultas y ponderada información, y dentro del espíritu de seriedad y franqueza que caracteriza a la política exterior chilena, la Cancillería siente el deber de manifestar que no resulta admisible para Chile el fondo de

la aludida propuesta boliviana en sus dos alternativas, esto es la concesión de territorio chileno soberano, sea a través de un corredor al norte de Arica o de enclaves a lo largo de su litoral.

“3. No obstante lo anterior, y consecuente con su voluntad permanente de acercamiento hacia la hermana República de Bolivia, Chile entiende que puede colaborar con dicho país en la búsqueda de fórmulas que, sin alterar el patrimonio territorial o marítimo nacionales, permitan materializar una integración bilateral que sirva eficazmente al desarrollo y bienestar de los respectivos pueblos.

“4. El gobierno de Chile ha estimado su deber adelantar estas precisiones, porque no estima justo con su silencio o dilatación generar confusiones en la opinión pública nacional, o bien engendrar falsas expectativas al gobierno y pueblo bolivianos, que el transcurso del tiempo se encargaría de frustrar”.

Al rechazar la propuesta boliviana, Chile ejercía un legítimo derecho y, por tanto, su conducta era jurídicamente irreprochable.

Bolivia, por su parte, calificó la decisión chilena como un acto hostil y señaló que consideraría la suspensión de las relaciones comerciales que mantenía con Chile, al mismo tiempo que don Jorge Siles Salinas renunciaba a su cargo de Cónsul General de Bolivia en Santiago. A la rutinaria reacción de las autoridades bolivianas y opinión pública del país altiplánico, se siguió una denuncia ante el Consejo Permanente de la OEA., el que reunido el 17 de junio de 1987, a petición de Bolivia, escuchó las alegaciones de las partes sin adoptar resolución alguna sobre la materia.

Terminaba así la última de las etapas de nuestras relaciones con Bolivia.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Del breve análisis del origen histórico de la mediterraneidad boliviana y, en especial, de los títulos que tanto Chile como Bolivia invocaron en el pasado para justificar sus derechos sobre el litoral que se disputaba”, se desprende de manera inequívoca que la primitiva Audiencia de Charcas jamás tuvo costa marítima propia y que Bolivia sólo tuvo acceso soberano al Océano Pacífico en virtud de los tratados de 1866 y 1874, y por un lapso de aproximadamente 13 años. Antes de la celebración del primero de los instrumentos men-

cionados, el país altiplánico no poseía derechos sobre la zona ni tampoco ejercía jurisdicción efectiva o posesión; sólo podía invocar algunos títulos, en los que fundó sus reclamaciones territoriales, impugnables todos, que sólo originaban meras expectativas que por sí misma no otorgaban soberanía. A lo más, podría sostenerse que existía una controversia con Chile y que mientras ésta no se resolviera por la vía convencional o por medios diplomáticos o jurisdiccionales, los eventuales derechos de Bolivia se encontraban en suspenso. No podría válidamente afirmarse que este país ejercía soberanía sobre los territorios en disputa. En consecuencia, debemos atenemos a esta realidad para apreciar en su justa medida los alcances del discurso público reivindicacionista boliviano que pretende hacer aparecer a Chile como usurpando derechos que Bolivia siempre había poseído, afirmación que no resiste el menor análisis desde el punto de vista de la verdad histórica. Y esto es tan evidente, que el propio Gobierno boliviano lo reconoció al suscribir el Tratado de 1866, cuyo preámbulo expresa que las partes "han determinado renunciar a una parte de los derechos territoriales que cada una de ellas, fundada en buenos títulos, cree poseer...", palabras obviamente esclarecedoras que reducen los alegados derechos a su exacta dimensión de reclamaciones, por definición aleatorias.

La pérdida de la costa marítima que Bolivia había adquirido en virtud del Tratado de 1866, luego sustituido por el de 1874, se debió única y exclusivamente a la violación grave de las disposiciones de este último instrumento. La nota que sobre los efectos de este incumplimiento remitiera el Encargado de Negocios chileno, Pedro Nolasco Videla, al gobierno de Daza, es de una claridad meridiana. De acuerdo a ella, y tal como ya hemos visto, la terminación del tratado como consecuencia de su violación, producía el efecto de retrotraer la situación a una fecha anterior a su celebración, lo que hacía renacer para Chile "los derechos que legítimamente hacía valer antes del Tratado de 1866". Debemos considerar, además, que los esfuerzos chilenos para someter a arbitraje la disputa, de acuerdo a los convenios que habían celebrado ambos países, no tuvieron resultados positivos. Un examen de la documentación que existe sobre la materia indica que el gobierno de Daza eludió sistemáticamente recurrir a este medio de arreglo. No podemos tampoco evitar recordar que Chile se vio compelido a negociar el tratado de 1874, que sustituyó al de 1866, debido al incumplimiento boliviano de las dis-

posiciones económicas de este instrumento, lo que parece haber sido una constante de la diplomacia altiplánica respecto de sus compromisos internacionales.

La guerra, en aquel entonces no prohibida por el Derecho Internacional, y que Chile no había querido utilizar con anterioridad para exigir el cumplimiento de los tratados legítimamente concluidos, fue en definitiva el último recurso del que debió disponer para imponer el respeto de sus derechos y enfrentar lo que, en la actualidad, podríamos denominar como actos de agresión.

El Tratado de Paz de 1904, válidamente celebrado entre Chile y Bolivia, fijó definitivamente la frontera entre ambos países. Con él se puso término a lo que en las últimas negociaciones, La Paz ha denominado, luego de más de cien años de haber terminado la guerra, la "cuestión del Pacífico", al parecer queriendo indicar con ello que existirían aún materias pendientes derivadas de este conflicto, afirmación que carece de todo fundamento ya que tanto respecto de Bolivia como de Perú, todos los problemas que se suscitaron quedaron definitivamente resueltos a través del Tratado de Paz de 1904 y del Tratado de Lima de 1929, respectivamente.

Ahora bien, y debido justamente a lo anterior, se puede afirmar categóricamente que no existe controversia jurídica alguna entre Chile y Bolivia. Esta última ha planteado reiteradamente su aspiración marítima, pero ella tiene precisamente ese carácter. Por esta razón, ninguna instancia internacional puede intervenir con el objeto de satisfacerla. Sólo la libre negociación entre las partes podría permitir otorgar a Bolivia un acceso soberano al Océano Pacífico, de alcanzarse un acuerdo que compatibilice los legítimos intereses de ambos países. Cualquier otro recurso está destinado irremediablemente a fracasar. Y no podría ser de otro modo si consideramos que el principio del *pacta sunt servanda* constituye la estructura básica sobre la cual se cimenta el ordenamiento jurídico internacional y la convivencia entre las naciones. Su consagración positiva en las cartas constitutivas de las principales organizaciones internacionales así lo demuestra. Aún más, el *rebus sic stantibus* o cambio fundamental de las circunstancias como causal de terminación o suspensión de la aplicación a los tratados internacionales ha sido muy limitadamente aceptada por el Derecho Internacional contemporáneo y no es aplicable cuando la convención establece una frontera. Lo contrario introduciría un verdadero caos en la comunidad internacional. El

fundamento de las normas que existen sobre la materia debe encontrarse en la necesidad de proteger la seguridad jurídica internacional, que es una de las principales bases de la comunidad internacional.

Los intentos efectuados por Bolivia para obtener la revisión del Tratado de Paz de 1904 fracasaron por la falta de competencia de las organizaciones internacionales ante las cuales la ha planteado. Tal fue el caso de la Sociedad de las Naciones y, últimamente, las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Ninguna de estas instituciones posee facultades sobre la materia y no cabe otorgarlas en el futuro. En este sentido, la vía escogida por Bolivia no es adecuada y, por tanto, las posibilidades de obtener una resolución favorable a sus pretensiones son inexistentes.

Descartada la revisión por la vía multilateral, la alternativa que resta es la de lograr la modificación del Tratado de Paz de 1904 con el consentimiento de Chile, el que difícilmente podría obtenerse ya que su política permanente es la de sostener y defender su intangibilidad.

Si se prescinde de la revisión como medio para alcanzar un acceso soberano al Océano Pacífico, Bolivia podría buscar otras soluciones a su mediterraneidad a través de negociaciones con todas las partes involucradas, incluyendo el Perú para el caso de que pueda aplicarse el Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929. Este parece ser el camino que La Paz escogió en 1975 y 1987. Ahora bien, cualquiera de estas soluciones implica la celebración de un nuevo tratado al cual tendrían que aplicarse forzosamente todas las disposiciones relativas al derecho de los tratados.

Teóricamente, la situación sería distinta de existir una controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado de 1904, y que, de alguna forma, se refiriera a los límites que en él se fijaron ya que en este evento las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos podrían tener competencia para resolver sobre la materia si estuviere, a consecuencia de la disputa, en peligro la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, tal controversia no existe y no se dan los requisitos para que ella surja debido a que el mencionado acuerdo fue libremente pactado y sus términos son de una claridad que no da a lugar a diferencias en cuanto a su aplicación.

En innumerables ocasiones, Bolivia ha sostenido que este instrumento fue el producto de la fuerza ejercida por Chile. Ya hemos analizado latamente su gestación y cómo él fue celebrado 24 años después del término de las hostilidades y en condiciones tales que

podría afirmarse que estuvo sujeto a un verdadero plebiscito del pueblo boliviano. De este modo, esta afirmación tan usual en el discurso boliviano carece de fundamento y debe descartarse por falsa. Por lo demás, la validez de los tratados de paz que se celebran entre un estado vencedor y otro vencido, fue ampliamente aceptada en el ordenamiento jurídico internacional y la doctrina de los publicistas es pródiga en razones para sostener la plena eficacia de estos acuerdos. Con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, la situación varió parcialmente pues a partir de ella serían nulos aquellos tratados cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados a ese instrumento, según estipulación expresa del artículo 52 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados. De esta manera, la argumentación boliviana no encuentra fundamento alguno ni en los hechos ni en el derecho.

Por los motivos antes expuestos, la pretensión boliviana sólo puede calificarse como aspiración que no obliga ni vincula a Chile, ni siquiera a iniciar negociaciones con el fin de satisfacerlas, ya que ello sólo depende de su exclusiva voluntad. En la decisión que se adopte para llevarlas a cabo o terminar las que se inicien no pueden jurídicamente influir factores ajenos a esta voluntad, sin perjuicio de las presiones políticas que se puedan ejercer aunque ello ya es un asunto extraño a la normativa internacional. Tampoco el hecho de haber accedido a entablar conversaciones implica reconocimiento de derecho alguno en beneficio de la contraparte ni constituye un precedente que obligue a futuro.

El fracaso de las diversas negociaciones emprendidas por Chile y Bolivia se ha debido a numerosos factores. Entre ellos cabe destacar la naturaleza de las soluciones propuestas por La Paz, todas las cuales consultan cesiones territoriales, corredores o enclaves, fórmula que nunca ha podido contar con la aceptación mayoritaria de la opinión pública chilena. Estas cesiones, ya desaparecidas en la práctica internacional, conllevan además numerosos y graves inconvenientes y significan una renuncia de la soberanía nacional, no sólo en el territorio terrestre en el que sitúa el corredor o enclave, sino que también a los espacios aéreos y marítimos correspondientes, con importantes efectos negativos de orden político y económico. Las consecuencias geopolíticas, militares y las que se producirían respecto de la navegación son, asimismo, dignas de consideración. Por otra parte, la ciuda-

danía intuye los problemas que originaría cualquier cesión y percibe claramente que no está obligada a renunciar a legítimos derechos con el objeto de satisfacer una aspiración que tiene más bien un carácter emotivo que racional. Creemos, sin temor a equivocarnos, que cualquier solución que se proponga sobre la base de transferencias territoriales, definitivas o temporales, corredores, enclaves, puertos, soberanía compartida, etc., está destinada al fracaso y no contará con el apoyo necesario para que pueda prosperar. En este sentido, la experiencia de las últimas negociaciones ha sido reveladora. Asimismo, el contenido de las propuestas bolivianas, su exageración, la ambigüedad de sus proposiciones en lo relativo a las compensaciones, y la negativa a otorgar aquéllas de carácter territorial que se solicitaron en las negociaciones Banzer-Pinochet, contribuyeron determinante-mente a su rechazo. Además, siempre está latente el riesgo de originar, con cualquier solución a la que se acceda, nuevas expectativas que en el futuro conduzcan a Bolivia a plantear mayores pretensiones. No es posible descartar tampoco la incidencia que la tradicional inestabilidad política boliviana pueda tener en las relaciones con Chile, lo que configura un factor preocupante de inseguridad respecto de la permanencia de los acuerdos que puedan eventualmente alcanzarse como solución definitiva a cualquier pretensión.

También, debemos indicar que las propuestas formuladas por el Gobierno boliviano, salvo la de los enclaves, requerían del consentimiento del Perú, tal como se ha explicado, por lo que la solución ya no dependía exclusivamente de Chile, como quedó en evidencia en las negociaciones que se iniciaron con la reunión de Charaña. Ello agregó una mayor complejidad que en definitiva condujo a su fracaso. Esta condicionante jurídica debería ser evaluada como una dificultad adicional ya que el Perú, por razones históricas y atendidos los intereses que le son propios, no estaría dispuesto a otorgar un consentimiento puro y simple, aunque ello exceda los términos del artículo 1º del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929.

Uno de los argumentos favoritos que La Paz agita, sobre todo en los foros internacionales, es el de su injusto enclaustramiento, causa determinante de su subdesarrollo, al decir de sus representantes. Basta en este sentido recordar las palabras del Presidente interino de Bolivia a la IX Asamblea General de la OEA., en 1979, cuando dijo que: "Lo que Bolivia tiene es la imperativa urgencia de llegar al mar para sobrevivir y desarrollarse como un país independiente de

igual a igual a los otros del hemisferio. Esa realidad evidente no puede disimularse hablando de darle facilidades a este país. El que da facilidades hace concesiones que dependen de su exclusiva voluntad. El que recibe está a merced de quien las concede". Y este argumento, falso a todas luces, ha encontrado eco en algunas resoluciones del máximo organismo del sistema interamericano, en las cuales se alude al "problema del acceso al mar de Bolivia". Desconociendo absolutamente cualquier carácter vinculatorio para Chile que se pueda erradamente atribuir a dichas resoluciones, no está de más acotar que ellas acreditan el trato más bien político que jurídico que ha tenido el planteamiento boliviano, atribuible a razones absolutamente extrañas al derecho.

Por otra parte, se hace necesario señalar que el enclaustramiento boliviano es inexistente y que su grado de desarrollo económico y social es ajeno a su ubicación geográfica. En efecto, y a pesar de que Bolivia carece de un acceso soberano al Océano Pacífico, tanto el Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904, como la Convención sobre Tránsito de 1937 y otros instrumentos bilaterales, le reconocen y garantizan "el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico". Ello constituye un derecho del Estado boliviano, cuya base es convencional y, por tanto, su ejercicio no depende de la mera voluntad de Chile, como erradamente se ha proclamado. Asimismo, los efectos de su mediterraneidad geográfica han sido ampliamente neutralizados con las facilidades con que cuenta para acceder al Océano Pacífico, no sólo a través de territorio chileno sino que también por el peruano especialmente los puertos de Ilo y Mollendo, sus accesos al Océano Atlántico por Argentina, su utilización de las diferentes vías fluviales de Paraguay y sus comunicaciones con Brasil. En este sentido, Bolivia se ubica en una posición privilegiada en cuanto a sus accesos al mar y posibilidades de comunicación y tránsito, incluso respecto de Estados que cuentan con costa marítima.

En cuanto a su subdesarrollo económico, político, social y cultural, las verdaderas causas debemos encontrarlas en otros hechos y realidades totalmente ajenas a su supuesto enclaustramiento. Ya Paz Estenssoro lo reconocía en la carta que le dirigiera a Hernán Siles Suazo, y que citamos con anterioridad, en la cual expresaba: "La afirmación que a menudo se hace de que nuestro atraso proviene principalmente de la falta de una salida al mar, a más de pueril, es

tendenciosa, pues busca desviar la atención pública de las verdaderas causas del estancamiento de Bolivia”.

Por lo demás, la mediterraneidad de otros países desarrollados constituye el mejor mentís de que las alegaciones bolivianas carecen de toda base seria ya que no existe relación de causalidad alguna entre su ubicación geográfica y su subdesarrollo, y porque posee más accesos marítimos que los que requiere y utiliza efectivamente.

En las propuestas bolivianas parece reflejarse como trasfondo la creencia de que Chile está obligado a aceptarlas, lo que no se compadece con las realidades históricas y jurídicas. En este sentido, lamentablemente no podemos ignorar que al aceptar negociar estas propuestas o iniciar conversaciones sobre ellas, la Cancillería chilena ha incurrido reiteradas veces en errores manifiestos de política exterior, los que se han agravado por un mal manejo diplomático de las situaciones producidas, como sucedió en 1987.

La multilateralización de las aspiraciones marítimas de Bolivia, que ha obtenido una acogida limitada en diferentes países y foros internacionales, también se debe a un cúmulo de desaciertos que sólo pueden explicarse recurriendo a razones ajenas al derecho y la diplomacia. Su costo político ha sido considerable.

La naturaleza estrictamente bilateral de las demandas altioplánicas a Chile, debería excluir toda injerencia de terceros países y organizaciones internacionales. Sin embargo, de algún modo, La Moneda abandonó temporalmente su política sobre la materia, la única ajustada a las normas jurídicas internacionales, para aceptar en algunas ocasiones, mediante su voto favorable o su consentimiento, intervenciones de esta índole.

Afortunadamente, ninguno de estos errores ha implicado compromisos formales o adquisición de derechos por parte de Bolivia.

Una política realista nos obliga, en primer lugar, a reconocer que la aspiración marítima se encuentra profundamente arraigada, por efectos de una educación y propaganda reiterativas, en el pensamiento del pueblo boliviano. Por otro lado, si bien Chile nada adeuda a Bolivia, numerosas razones nos aconsejan a buscar su colaboración con el fin de lograr ciertos objetivos básicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros respectivos pueblos. La vecindad geográfica, asimismo, nos plantea problemas comunes que sólo pueden solucionarse con una cooperación mutua. Todo ello nos recomienda buscar la concretización de proyectos conjuntos

de desarrollo e integración. Las economías de ambos países son complementarias en muchos aspectos y sus recursos pueden ser compartidos con beneficios recíprocos de consideración. De esta manera, el mantener las mejores relaciones con Bolivia, a pesar de las dificultades que esto pueda involucrar, se transforma en una necesidad que no puede ser ignorada ya que es el presupuesto para alcanzar objetivos que por su naturaleza son comunes.

En consecuencia, es indispensable plantear nuevas fórmulas que manteniendo la intangibilidad del territorio nacional y de los instrumentos jurídicos que regulan la frontera chileno-boliviana y las relaciones entre ambos países, produzcan el efecto de satisfacer las reales necesidades de Bolivia sin desmedro o menoscabo de los legítimos intereses de Chile. La iniciación de un proceso de integración económica, física y cultural pasaría a constituirse en el medio más idóneo para lograr este objeto. Naturalmente ello sólo podría alcanzarse a través de una participación activa en las organizaciones de integración regional y en la creación paralela de mecanismos de complementación económica e intercambio comercial bilateral. Aparejado a esto, es posible negociar medidas que tiendan a facilitar aún más los derechos de tránsito de Bolivia, a perfeccionar las comunicaciones, abrir nuevas vías, instalar otros puliductos, modernizar los sistemas portuarios, incrementar el intercambio, tanto comercial como cultural, explotar conjuntamente los recursos hídricos; crear empresas binacionales, instituciones de educación superior, otorgar incentivos tributarios y aduaneros para las inversiones en las zonas fronterizas, y otras medidas de índole similar a las cuales puede sumarse el Perú, y que permitan transformar las regiones limítrofes de los tres países en un verdadero polo de desarrollo económico. La situación geográfica y las facilidades de acceso tanto al Pacífico como al Atlántico, así como a la Cuenca del Plata y a los puertos de varios países, ya sea por la vía fluvial o marítima, favorecería ampliamente estas iniciativas.

Naturalmente, ello implica una nueva visión, acorde con la realidad y exigencias de la vida internacional contemporánea, que supere los viejos antagonismos con amplio respeto de las soberanías nacionales.