

Y AHORA VIENE BOLIVIA

Alberto Sepúlveda Almarza*

La confrontación jurídica es, entonces, estabilidad de las fronteras y garantías al sistema internacional, o atención a los supuestos agravios recibidos por un país con la firma de un tratado después de una guerra.



Es difícil para los chilenos entender el impacto emocional que originó la derrota en la Guerra del Pacífico en Bolivia. Han pasado décadas y décadas y no se han superado los sentimientos de humillación e ira en nuestros vecinos del norte.

Bolivia ha perdido territorios con Brasil y Paraguay, después del conflicto con Chile, y en la Guerra del Chaco murieron 130 000 soldados bolivianos contra unos 3000 en los combates en Antofagasta, Pisagua y Arica. Y sin embargo, en el alma del pueblo boliviano la pérdida del litoral marítimo constituye la mayor fuente de malestar.

Por ello parece imposible negociar la salida al mar, ya que las opiniones públicas de Chile y

Bolivia se encuentran muy separadas. En nuestro país un 70% de la población rechaza cualquiera negociación y un 30% acepta dar salida al mar pero con compensaciones territoriales de la otra parte.

En el Estado del altiplano el 100% de la opinión pública estima que su país fue despojado de su dominio marítimo y no acepta ningún canje

territorial. Más aún, se piensa que el atraso y la pobreza es derivada del despojo de los chilenos y por ello tienen la obligación de dar salida al mar, como una reparación mínima de los abusos del pasado.

Revisando los antecedentes

■ La política boliviana del Presidente Santa María

El Presidente Santa María, quien firmó el Tratado de paz con Perú, en 1883, y el acuerdo de tregua con Bolivia, en 1884, generó una fórmula, aparentemente ingeniosa, para terminar los diferendos con los vecinos del norte.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Presidente de la Asociación Chilena de Especialistas Internacionales (ACHEI). Vicepresidente de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Estudios Internacionales (FLAEI).

La solución consistía en entregar Arica, al país del altiplano, y con ello tendría un puerto cercano a La Paz, a cambio de la aceptación de la cesión de la Provincia de Antofagasta a Chile. Así dejábamos de ser limítrofes con Perú ya que Bolivia nos separaba. Con ello se dificultaba una guerra de desquite, por parte de Lima, ya que tenía que invadir primero a Bolivia. Por otra parte ese país se convertía, de hecho, en un protectorado chileno ya que nosotros garantizábamos su unidad territorial frente al Perú.

Esta fórmula es la que explica la anomalía del Tratado de 1883 con Perú. Toda guerra termina con un estatuto claro y fija fronteras definitivas. Sin embargo, en 1883 quedó en suspenso la soberanía de Tacna y Arica. Todo hace suponer que el Presidente Santa María aspiraba a entregar todo o parte del territorio a Bolivia.

En las negociaciones que condujeron al Tratado de 1929, en más de una oportunidad, apareció la posibilidad de entregar Tacna y Arica al país del altiplano para pacificar los ánimos entre Lima y Santiago.

El Tratado de 1929 señaló que ni Chile ni Perú podían ceder los territorios que se negociaron a un tercer país sin el permiso de ambas partes. Es obvio que los dardos iban dirigidos a la "política boliviana" de Santa María. Sin embargo quedó un recuerdo: la "tierra de nadie" o el "corredor"; una zona de diez kilómetros que separa la frontera de cada país, de Tacna y Arica. Allí está prohibido construir y debe dejarse el desierto sin poblamiento.

El "corredor" al norte de Arica ha sido objeto de ofertas chilenas a Bolivia, con compensaciones.

La primera en 1950, por parte del Presidente Gabriel González Videla que ante una petición del Presidente Harry Truman, de Estados Unidos, ofreció una salida por el "corredor" a cambio del uso de las aguas del lago Titicaca para regar el norte de nuestro país. González Videla estaba convencido que se avecinaba una Tercera Guerra Mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética y aspiraba a una alianza estrecha entre Santiago y Washington.

Finalmente La Paz rechazó la propuesta.

■ Aparece el Perú

Obviamente el Perú ha sido contrario a quedarse sin frontera con Chile y, cuando ha tenido la oportunidad ha propiciado una injerencia en

la ciudad de Arica, la "estrellita del sur" de la canción.

El 6 de agosto de 1975 el Presidente del Perú, Juan Velasco Alvarado, dio la orden de invadir Arica, aprovechando décadas de bajos gastos en armamento por Chile. En la fecha señalada el Perú, armado por la Unión Soviética, tenía superioridad militar sobre su vecino del sur.

Estados Unidos tomó cartas en el asunto y organizó un golpe de estado en Lima y asumió como Presidente el General Francisco Morales Bermúdez. Como dato anecdótico, Santiago supo antes de esta situación que Lima. Llegó un mensaje a la guarnición de Arica, procedente de Tacna, donde se encontraba Morales Bermúdez. El texto era el siguiente: "Mañana encendemos los motores de los tanques. No es invasión, es golpe."

El Gobierno del General Pinochet, ante este cuadro amenazador, abrió negociaciones con Bolivia, dirigida también por un militar, el General Hugo Banzer, ofreciendo salida al mar por el "corredor" a cambio de compensaciones territoriales.

En esta ocasión se consultó al Perú, como establecía el Tratado de 1929. La contrapropuesta de Lima, ya con Morales Bermúdez de Presidente, aceptó que Bolivia tuviera territorio en gran parte del "corredor" pero cuando llegó al mar se estableció una zona de común dominio de Bolivia, Chile y Perú, más aún, Arica pasaba a tener una administración tripartita.

Como el peligro de guerra había pasado, el General Pinochet desahució las conversaciones, y pese a los esfuerzos bolivianos, Santiago no ha vuelto a ofrecer salida al mar con soberanía a La Paz.

Es importante recordar esta negociación tripartita por las siguientes razones:

- Los tres países tenían gobiernos militares y, en esas condiciones, la opinión pública no podía expresarse. Y ello afectó especialmente a los nacionalistas que se habrían opuesto a las conversaciones. En otras palabras, las ofertas de los tres gobiernos, son lo máximo que pueden conceder.
- Como datos a recordar conviene acotar:
 - Chile ofreció salida al mar.

- Bolivia aceptó, en un principio entregar compensaciones territoriales.
- Perú se mostró de acuerdo en que se borrara gran parte de su frontera con Chile, irrumpiendo Bolivia.
- Perú exigió compensaciones a Chile para su aceptación a los cambios fronterizos y lo hizo pidiendo un aumento en su influencia en Arica.

En las negociaciones que condujeron al Tratado de 1999, Lima trató de crear un enclave en Arica, aspirando unir la estación del ferrocarril, el edificio de la Aduana y el molo en el puerto. Y a ello se agregó dar un status especial a la zona de El Chinchorro, que se encuentra en Arica y que es propiedad privada del Estado peruano.

En resumen, cualquiera eventual negociación de salida al mar para La Paz por el "corredor", para concretarse, Santiago tendría que dar al Palacio Pizarro, como compensación, una mayor injerencia en el puerto y ciudad de Arica.

En estas condiciones se hace muy difícil una solución al norte de Arica si, en algún momento, se generara un clima propicio para las negociaciones entre Palacio Quemado y La Moneda.

Los Tratados de 1903 y 1904

En diversas oportunidades los portavoces bolivianos, en los foros internacionales, han señalado que el Tratado de 1904 se efectuó bajo condiciones de amenaza de fuerza, por parte de Chile, quien abría concentrado a enormes efectivos militares en la frontera. Esta afirmación es inexacta.

El Tratado de 1904 es consecuencia de la disputa por el territorio de El Acre entre Brasil y Bolivia y que dio origen al tratado de 1903.

El desarrollo de la industria automotriz, a fines del siglo XIX y principios del XX, llevó a la necesidad de abastecimiento de caucho (la "borracha" para los brasileños) para la producción de neumáticos.

El caucho se extraía de la resina de un árbol en la Amazonía y Bolivia contaba con grandes recursos en la Provincia del Acre. Sin embargo, Brasil tenía más facilidades de comunicación,

usando los ríos, para llegar al Acre. Bolivia debía bajar de las tierras altas a la selva y no tenía caminos adecuados. Como consecuencia comenzaron a llegar a la zona del caucho, campesinos pobres brasileños, los "siringueiros" y en 1902 estallaron las hostilidades ante el deseo de independizar El Acre de La Paz. Las tropas bolivianas derrotaron repetidas veces a los rebeldes pero finalmente Palacio Quemado se allanó a lo inevitable: ceder El Acre ante el desnivel de poderío militar con Brasil.

■ Otras consideraciones de los Tratados de 1903 y 1904

Después de la Guerra del Pacífico una oligarquía minera y comercial tomó el control del poder en La Paz, desplazando a los militares, pese a que contó con la colaboración de varios generales. Pero el énfasis de la "rosca" como se llamó al nuevo grupo empresarial, que contaba con nombres como Aramayo, Patiño y Hostchild, era recaudar fondos para el Estado, construir caminos y ferrovías que vincularan a las regiones periféricas, aunque hubiera que ceder territorios.

Para ello había que consolidar la paz con Brasil y Chile y de ahí las negociaciones simultáneas con Río de Janeiro y Santiago que dio origen a los tratados de 1903 y 1904. Los objetivos, como se ha dicho eran:

- Paz en las fronteras.
- Construcción de ferrocarriles.
- Compensación pecuniaria por la cesión de territorios.

Es interesante comparar el articulado de ambos tratados ya que hay grandes semejanzas. De hecho, existieron conversaciones entre La Moneda e Itamaratí para coordinar sus posturas frente al Palacio Quemado e impedir que éste pudiera aprovecharse de una rivalidad de sus contrapartes para obtener condiciones más favorables.

Los puntos comunes de los Tratados de 1903 (Brasil) y 1904 (Chile) son:

- Concesión de una compensación financiera a Bolivia. Brasil 2 000 000 de libras esterlinas, Chile 300 000.
- Condonación de deudas soberanas a Bolivia.
- Construcción de ferrocarriles: Chile, Arica-La Paz. Sobre este punto reclamó el

gobierno del Perú, sin mayor resultado, ya que Chile estaría tomando obligaciones y construyendo ferrovías en territorios aún en disputa por Arica-Tacna.

- Brasil, Ferrocarril Madeira-Mamoré.
- Facilidades para la construcción de aduanas bolivianas en las zonas fronterizas.

El artículo 5 del Tratado de 1904 trae una cláusula interesante: El establecimiento de un Tribunal de Arbitraje para zanjar diferencias sobre la interpretación de las normas del Tratado o del cumplimiento de las obligaciones contraídas. El primer árbitro designado fue el Emperador de Alemania, pero en 1907 el Kaiser rechazó esta calidad. En su reemplazo fue designada la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya.¹

El árbitro no tiene facultades para dar, eventualmente, salida al mar a Bolivia pero sí para despejar problemas de la aplicación de las normas.

En este sentido podría ser un mecanismo para solucionar diferendos como el uso de las aguas del Lauca o del Silala.

Estabilidad de las fronteras como medio de asegurar la paz

Al término de la Primera Guerra Mundial (1914-18) se efectuó en 1919 la Conferencia de París en la cual el Presidente de EE. UU., Woodrow Wilson, los Primeros Ministros de Gran Bretaña, Lloyd George, Francia, Georges Clemenceau e Italia, Vittorio Adorno, tuvieron que lidiar con la creación de numerosos países, surgidos del desmembramiento de los Imperios de Alemania, Otomano, Austria-Hungría y parte del ruso.

Se trató de una enorme cantidad de Estados, con poblaciones étnicas superpuestas, fronteras poco claras y casi todos ellos con recuerdos de glorias pasadas, cuando eran más extensos -o así lo suponían- hasta que una potencia rival los derrotó y los redujo en tierras e importancia.

Conciliar las diversas peticiones territoriales tomó el año 1919 y fue un proceso agotador para

los cuatro grandes líderes, a que hemos hecho mención, creadores del Nuevo Orden Mundial.

Terminadas las largas, tensas y tediosas negociaciones, se llegó al consenso que las nuevas fronteras eran irreversibles y que no se aceptarían revisionismos a menos que fueran producto de un acuerdo mutuo o de otra guerra. Es así que el general turco Mustafá Kemal Atatürk desalojó de Anatolia a los griegos y otros ocupantes, y se procedió a una nueva fijación de las fronteras de Turquía.

La Segunda Guerra Mundial trajo nuevos Estados y otros trazados de límites. El fin de la Guerra Fría llevó a la desmembración de la Unión Soviética y Yugoslavia y con ello a la aparición de otros países.

A esto hay que agregar el proceso de descolonización de Asia, África y el Caribe, y la aparición de más Estados.

- La derrota boliviana en 1920 ante la Sociedad de las Naciones

Bolivia presentó su caso a la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y, lamentablemente para ella, con los mismos argumentos que rechazaron Wilson, George, Clemenceau y Adorno, es decir, que habían tenido un pasado mejor y que potencias agresoras como Chile (no mencionaron a Brasil) le habían arrebatado territorios. Era entonces una situación injusta que había que corregir.

Como era de suponer, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones rechazó la petición boliviana. De haberla acogido, cualquiera de los Estados que se sentían agraviados por la Conferencia de París, habrían presentado su caso a la Asamblea y los tratados de límites que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial habrían quedado en el aire.

El respeto a los tratados es la base de la paz mundial. De ahí la debilidad del revisionismo boliviano.

La Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1979

En 1979 se efectuó la Asamblea General de la OEA en La Paz, Bolivia.

1. N. del D.: La Corte Permanente de Arbitraje (CPA) es un organismo internacional, distinto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), aun cuando comparten la sede en el Palacio de la Paz en La Haya.

Por única vez se obtuvo un acuerdo de un organismo internacional que presionaba a Chile para dar solución a las peticiones bolivianas.

En ese caso concurrieron tres elementos que difícilmente se repitan:

- En primer lugar Bolivia, dueña de una gran inestabilidad y de numerosos golpes de estado militares, tenía a Lidia Gueiler como Presidenta. Es decir, una autoridad civil y, además, mujer. Había que apoyarla para abrir paso a la democracia en ese país.
- En segundo lugar en Chile existía un gobierno militar, presidido por el General Augusto Pinochet que se había ganado una imagen de buen manejo de la economía, pero era acusado de violaciones graves de los derechos humanos.

El Presidente Pinochet tenía la enemistad cerrada de las agrupaciones de izquierda y centro de América y de Europa. Es interesante señalar que los otros regímenes castrenses de América del Sur, como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, no tuvieron el mismo grado de rechazo, pese a que también aplicaron medidas de fuerza, a veces superiores al caso chileno. Es así que sólo el General Pinochet tuvo reiteradas condenas de la Asamblea de las Naciones Unidas por violación a los derechos humanos.

En La Paz, entonces, en 1979 chocaban Lidia Gueiler y Pinochet. Una clara diferencia en simpatías y rechazos internacionales.

- En tercer lugar el Presidente de EE. UU. era Jimmy Carter, el más acendrado impulsor de la democracia y de los derechos humanos que ha ocupado la Casa Blanca y no hacía falta ser pitoniso para adivinar hacia qué lado se inclinarían las simpatías y rechazos de Carter quien, además, tenía el recuerdo del asesinato del ex Canciller Orlando Letelier en el centro de Washington D.C.

Se cuenta con información cierta de diplomáticos chilenos que la delegación de EE. UU. fue la gran impulsora del acuerdo que benefició a la diplomacia paceña.

Terminada la Asamblea se produjo un golpe militar que depuso a la Presidenta Gueiler. Los delegados abandonaron La Paz, escoltados por tanquetas.

Como consecuencia del golpe militar, Bolivia nunca más ha tenido respaldo a sus planteamientos revisionistas, menos ahora que Chile goza de una alta imagen internacional, gran respaldo en Europa, América y, por supuesto Estados Unidos.

En estas condiciones, descartadas las actitudes derivadas de la simpatía o el rechazo, se vuelve a las tendencias globales: respeto a los tratados y rechazo a los revisionismos.

De ahí que en las Conferencias se tiende a repetir un ritual: El Presidente boliviano acusa a Chile de expansivo y prepotente, y pide la revisión de un tratado injusto. El chileno responde con firmeza diciendo que no está dispuesto a desmembrar a su país y que los tratados deben respetarse. Los delegados de otros países escuchan en silencio y se aprueba, finalmente, una recomendación expresando que se trata de un problema bilateral (de Bolivia y Chile, de nadie más) e insta a que las partes busquen acuerdos pacíficos.

Como dato anecdótico conviene señalar que estos debates enérgicos de los presidentes suben su popularidad en sus patrias de origen.

Pero se reitera, se trata de un ritual de desenlace conocido; Bolivia no tiene asidero legal para su política revisionista. El mundo marcha en dirección contraria: mantener y consolidar las fronteras existentes como un medio de evitar nuevas matanzas. No es un juicio moral, es pragmatismo puro, la política del mal menor.

La diferencia entre Bolivia y Perú

En 1932 el Presidente Salamanca, de Bolivia, convencido de la superioridad bélica de su país, ordenó desalojar unos fortines paraguayos en El Chaco. Se inició una guerra desastrosa para las armas bolivianas y La Paz finalmente perdió más territorios, cerrando la posibilidad de un acceso directo a los ríos que desembocan en Buenos Aires.

La consecuencia fue una renovada campaña para alcanzar la salida al mar en el Océano Pacífico.

Perú sostuvo en la primera mitad del siglo XX un conflicto armado con Colombia, por la zona amazónica de Leticia, que culminó en un acuerdo negociado. En 1941 tuvo una guerra victoriosa con Ecuador que le confirió más de 300 000 kilómetros cuadrados de la Amazonía. Ello culminó con el

Tratado de Río de Janeiro de 1942 y cuyos garantes fueron Argentina, Brasil, EE. UU. y Chile.

Como consecuencia Perú se convirtió en un defensor del respeto a los tratados, postura diametralmente distinta a la de Bolivia.

Ecuador sostuvo la nulidad del Tratado de Río de Janeiro, basándose en una diferencia de interpretación sobre el trazado de la frontera en una de sus partes. Es decir, adoptó una postura similar a la de Bolivia.

En dos ocasiones en Paquesha (1981) y Cénepa (1995) hubo choques armados entre militares ecuatorianos y peruanos en las áreas amazónicas. En el último caso, el brillante desempeño del Ejército y de la Fuerza Aérea, introdujo un factor de orgullo patriótico en Ecuador y la sensación que se habían cobrado de las derrotas anteriores. A ello se sumó la presión de los garantes del Tratado de 1942 y se selló un acuerdo definitivo de fronteras.

Con ello Bolivia queda aislada en el continente americano, en su postura revisionista.

Argentina y Las Malvinas

Las autoridades de La Paz han argumentado en las conferencias internacionales que la situación de Argentina y Las Malvinas es similar a sus reclamos frente a Chile.

El panorama no es el mismo.

Bolivia suscribió un tratado de límites en 1904 en forma pacífica y ratificado por su Parlamento.

Argentina jamás ha reconocido la soberanía británica sobre las Malvinas y nunca ha firmado un tratado sobre esta materia con el Reino Unido.

En consecuencia, las situaciones de Bolivia con Chile y de Argentina con Gran Bretaña son radicalmente distintas.

Otra vez La Haya

El Presidente Evo Morales, tal vez convencido que por la vía de las negociaciones con Chile nunca pueda alcanzar una salida al mar, apostó el todo por el todo recurriendo a la Corte Internacional

de Justicia (CIJ). Ello implica que el resultado de la CIJ es definitivo. Si rechaza la demanda boliviana implica que se cierra todo intento paceño de llegar al Pacífico. Y si concede algo, Chile tiene que acatar. Es el fin de toda posible negociación futura.

Para el caso de Chile, cualquiera que sea el resultado, implica el fin de un proceso de fijación de fronteras con sus vecinos que se inicia en los tratados de 1881 (Argentina), 1883 (Perú) y 1884 (Tregua con Bolivia).

Una larga etapa de nuestra política exterior basada en las delimitaciones con los vecinos con sus consecuentes amenazas de guerra, llega a su término.

Ahora comienza otra etapa marcada fundamentalmente por los desafíos que ofrece para un país mediano un mundo cada vez más globalizado.

Las argumentaciones de Chile se basan en la existencia de tratados de límites aprobados, incluso, por los Parlamentos de ambas partes. Su desconocimiento abriría un forado a todo el sistema internacional que sustenta la estabilidad de las fronteras a la existencia de documentos jurídicos. De aceptar la CIJ en todo o parte los argumentos bolivianos, el ordenamiento mundial se viene abajo y los mexicanos podrían solicitar la devolución de California, los chinos revisar la frontera con Rusia, e India avanzar en las Himalayas, entre cientos de casos.

La argumentación boliviana se sustentará en que el status quo no es equitativo ya que Chile es el gran beneficiario y que en varias oportunidades se han llevado a cabo conversaciones con el asentimiento de Santiago para dar una zona marina, con soberanía.

Ya en el fallo con Perú la CIJ trajo sorpresas.

Hay, pues, que estar preparados para las consideraciones políticas y de equidad de la Corte.

La confrontación jurídica es, entonces, estabilidad de las fronteras y garantías al sistema internacional, o atención a los supuestos agravios recibidos por un país con la firma de un tratado después de una guerra.
