

La distorsión nacionalista construida entre Bolivia y Chile ante el Tribunal de La Haya

Sergio Molina Monasterios¹

"Los estamos esperando chilenos..."

Video en el sitio oficial del Ejército de Bolivia (2009)

"Bolivianos fusilaré..."

Cántico de marinos chilenos entrenando en una calle de Viña del Mar (2009).

I. Resumen

En este trabajo se trata de describir el impacto de la Guerra del Pacífico (1879-1883) en el imaginario de los países involucrados y se hacen apreciaciones sobre las principales negociaciones que tuvieron Chile y Bolivia hasta la demanda interpuesta ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

Es difícil sostener que Bolivia haya sido un "país marítimo" antes de la Guerra del Pacífico. A pesar de ello, no se debe olvidar que los países sin acceso al mar enfrentan una seria desventaja. Chile argumenta que los datos sobre la mediterraneidad corren para Bolivia, porque tendría salida al mar asegurada sin soberanía. Sin embargo, al argumentar eso, elude la construcción identitaria boliviana.

Finalmente, se rescatan algunas posiciones que han privilegiado el acercamiento antes que la confrontación entre ambos países y se expone la necesidad de separar la historia de la contingencia política.

Palabras clave: Guerra del Pacífico, Tribunal de La Haya, nacionalismo, imaginario

¹ Sergio Molina Monasterios es candidato a Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile. Su Tesis de Doctorado se titula "La guerra imaginada: La construcción del conflicto entre Chile y Bolivia después de la Guerra del Pacífico".

Este trabajo se desarrolló en el marco del Proyecto CONICYT ANILLOS SOC-1109 "Relaciones transfronterizas entre Bolivia y Chile: Paradiplomacia y prácticas sociales 1904-2004" ejecutado por el Instituto de Estudios Internacionales (INTE), de la UNAP y el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH.

II. Introducción

Es difícil sostener que Bolivia haya sido un “país marítimo” antes de la Guerra del Pacífico, la perspectiva del enclaustramiento fue una construcción teórica posterior que afecta aún hoy la idiosincrasia de los bolivianos. A medida que se construía la identidad nacional boliviana “rentista y nacionalista”, la “recuperación” del mar está en la esencia de la cultura cívica boliviana, que encuentra precisamente en esta herida un punto de encuentro y un anhelo común. Desde entonces, la mediterraneidad para los bolivianos no es un problema económico —como insiste en creer Chile—, el hecho de haber sido confinado a las montañas y a la selva y de haber perdido ingentes recursos naturales se convierte en un lastre demasiado pesado para el imaginario boliviano.

Posteriormente se analizan los motivos que llevaron a Bolivia a tomar la decisión de recurrir al Tribunal Internacional de Justicia, argumentando sobre las consecuencias de otro fallo, el que involucró a Perú y Chile. La resolución y nueva demarcación marítima entre estos dos últimos países tuvo un fuerte impacto en Bolivia y en ese país se ha considerado lo ocurrido positivamente para sus aspiraciones. Sin embargo, se argumenta aquí que deberíamos ser más escépticos. En primer lugar, porque consolidará una relación entre Perú y Chile que deja a Bolivia con menor capacidad de negociación; y, en segundo lugar, porque difícilmente significará una revisión de los fundamentos de la política exterior chilena, por el contrario, el ánimo político podría ser más permeable aún a la ya de por sí adversa opinión pública. No se debe olvidar que, pequeña o no, los chilenos consideran que lo ocurrido fue una derrota frente al Perú.

También se señala brevemente los fundamentos sobre los cuales Bolivia presentará su demanda y advierte que no hay que olvidar que se cimenta en una historia de fracasos y desencuentros, por lo que vale la pena preguntarse si no es arriesgado cifrar todas las esperanzas en esta única alternativa. Ante un panorama más bien sombrío, la esperanza recae en pequeños sectores políticos de Chile y Bolivia. En el primer caso, aquellos que asumen que no va en contra de sus intereses nacionales la satisfacción de la demanda de una salida soberana al mar. Complementariamente, en Bolivia hay quienes creen en la necesidad de una negociación pragmática con Chile y que coinciden en el tema de la soberanía pero difieren sobre la forma en que debe alcanzarse y en si el intercambio territorial es la única alternativa.

III. La construcción de una idea

El diferendo entre Chile y Bolivia es probablemente uno de los asuntos de más compleja resolución en América Latina. La certeza chilena de que se debe establecer una agenda del siglo XXI, respetando la intangibilidad de los acuerdos limítrofes que garantizan acceso al mar para Bolivia

(sin soberanía); se enfrenta a la perspectiva boliviana que considera la mediterraneidad como el principal lastre para su desarrollo con la soberanía como principal emblema de reivindicación.

El conflicto entre los tres países se remonta a la Guerra del Pacífico (1879-1884) y tiene tantas lecturas como los países que participaron en ella. La paz significó unos 150 mil kilómetros cuadrados de territorio anexado por Chile, dentro de los que —además de riquezas minerales— están las que actualmente son las principales ciudades del norte de Chile, pero, por sobre todas las cosas, Bolivia perdió su condición marítima y ha demandado insistentemente, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, una salida útil y soberana a un litoral del que se siente despojada.

A diferencia de otras pérdidas territoriales que tuvo con países limítrofes y en condiciones similares, Brasil o Paraguay, por ejemplo, las cuales sanaron con el tiempo, el enclaustramiento marítimo produjo una transformación profunda en el imaginario boliviano (Concha y Garay, 2013)².

Sin embargo, Bolivia no era una nación con presencia determinante en lo que entonces era su litoral Pacífico³. Por cercanía geográfica siempre estuvo más asociado al puerto de Arica su *hinterland* natural (área de influencia territorial) [Pinochet, 1974; Woodburn, 2009; Brockmann, 2014].

Por ello, después de la independencia hubo diversos intentos por parte de Bolivia para que Arica pasara a formar parte de su territorio. En la fase formativa del estado nacional, Bolivia trató de reconstruir los territorios altiplánicos y los flancos y vertientes de los ramales andinos entre los que se encontraban los de la costa de Moquegua y Arica (Fernández, 2007)⁴.

² Bolivia fue pasiva durante la recomposición territorial de América del Sur a finales del siglo XIX, convirtiéndose en el país más afectado, frente a Brasil que sería el más favorecido (Garay Vera, 2013).

³ Si bien hay historiadores que rechazan que Bolivia haya nacido a la vida independiente con acceso al mar, se debe recordar que el Decreto de Bolívar del 28 de diciembre de 1825.

⁴ Ya en los albores de la República, Sucre le pidió a Bolívar a principios de 1826 que intercediera ante el Congreso del Perú para que cediera Arica. El congreso del Perú rechazó esta posibilidad. El general José Ballivián, en 1847, sostenía que el guano era transitorio y que la verdadera política era lograr, por medios pacíficos o violentos, la posesión de la provincia peruana de Moquegua (Arica). El Mariscal Santa Cruz en un principio sostenía: "que el Perú ceda Arica a Bolivia es una loca proposición". También se debe recordar que Domingo Santa María ofreció a Bolivia, si se aliaba con Chile, entregarle territorio peruano en compensación. En esa lógica se firmó el Tratado y el protocolo adicional de 1895, en el que se condicionaba la cesión del litoral a la entrega por Chile de una salida al mar y en el que ese país se comprometía, además, en caso de perder Tacna y Arica, a comprarlas para cederlas a Bolivia. Por eso, en 1926, la propuesta del Secretario de Estado Kellogg, sugería la cesión de las provincias de Tacna y Arica, en forma plena y perpetua a Bolivia, como medio para resolver los problemas de la guerra del Pacífico (Fernández, 2007).

Por su parte, hasta 1900, Chile intentó negociar con Bolivia parte de o los territorios de Tacna y Arica, antes y tras la Guerra del Pacífico, los cuales eran originarios del Perú cuya soberanía definitiva quedó sujeta a un plebiscito posterior que no se efectuó (Valderrama Hoyl, Loiseau y Concha 2005).

Es difícil sostener que Bolivia haya sido un “país marítimo” antes de la Guerra del Pacífico⁵, parecería más bien que la perspectiva del enclaustramiento fue una construcción posterior que afecta aún hoy la idiosincrasia de los bolivianos. A medida que se construía la identidad nacional boliviana “rentista y nacionalista”, la “recuperación” del mar está en la esencia de la cultura cívica boliviana, que encuentra precisamente en esta herida un punto de encuentro y un anhelo común.

Quizá sea la reivindicación de Bolivia en la Liga de las Naciones en la década de los '20, el punto formal de inicio de la reivindicación boliviana de su identidad marítima. Desde entonces, la mediterraneidad para los bolivianos no solamente es un problema económico —como insiste en creer Chile—, el hecho de haber sido confinado a las montañas y a la selva y de haber perdido ingentes recursos naturales se convertiría en un lastre pesado para el imaginario boliviano.

IV. Las desventajas de la mediterraneidad

A pesar de ello, no se debe olvidar que muchos autores han sugerido que los países sin acceso al mar enfrentan una seria desventaja, Según la Fundación Milenio (2012): Gallup, Sachs y Mellinger (1998) estiman que los países mediterráneos crecen en promedio 1,2 puntos porcentuales menos que los países costeros.

MacKellar (2000) utilizando mediciones cuantitativas encuentran que la falta de acceso al mar reduce el crecimiento en promedio en 1,5 puntos porcentuales al año. Cali (2004) testea la significación de la mediterraneidad sobre el PIB per cápita, sobre el porcentaje de manufacturas en el total de las exportaciones, y respecto a la participación del valor agregado de la manufactura en PIB en los países sudamericanos, para los años 1965 a 1974. Encuentra que no tener acceso al mar ejerce una influencia altamente negativa sobre el desarrollo económico.

Varios autores consideran que esto obedece a muchos otros motivos y no únicamente—ni mucho menos— a la mediterraneidad. Al respecto, uno de los asuntos más discutidos en el último periodo ha sido el tema institucional. Hoy la literatura hace énfasis más en la fortaleza institucional para

⁵ Al respecto, Chile argumenta que a principios de siglo, el Ministro de Defensa de Bolivia, Ismael Montes enarboló el Proyecto del Tratado de 1904 como bandera de su candidatura. Montes fue elegido en mayo de ese año y fue reelecto para un segundo período entre 1913 y 1917. También el ex Ministro de Relaciones Exteriores Eliodoro Villazón, quien participó en la negociación del Tratado fue elegido Presidente en 1909 (Gobierno de Chile, 2014).

determinar el éxito o fracaso de los países (Acemoglu y Robinson, 2012)⁶, que en el acceso o no a las costas marítimas.

Además, Chile argumenta que ni siquiera estos datos sobre la mediterraneidad corren para Bolivia, porque tendría una salida al mar asegurada en el puerto de Arica, conforme a los acuerdos firmados con Chile. Como se sabe, siete mil empresas bolivianas realizan su comercio exterior a través de los puertos chilenos. Solamente por el puerto de Arica, Bolivia transfiere más del 40% del comercio que se origina o está destinado a países no vecinos.⁷

El argumento actual de Chile —más allá de las visiones civilizatorias y raciales esencialistas—, es simple: “Bolivia si tiene salida al mar. La única diferencia entre lo que tiene y lo que quiere, es la soberanía. Tiene acceso al Océano Pacífico concedida gratuitamente por Chile. Ciertamente que Bolivia no es propietaria, pero es como si arrendara un puerto sin siquiera pagar el arriendo”. Una construcción racional pero sobre todo economicista.

Sin embargo, esta argumentación elude la construcción identitaria boliviana: el litoral es un “miembro amputado” (recursos naturales marítimos y cupríferos), de un “cuerpo humillado” (cultura rentista e identidad victimizante), por un usurpador extranjero (un Chile a-temporal y a-histórico). Una construcción circular, teleológica y cultural.

V. Una historia de fracasos

En distintos momentos de nuestra historia común, gobiernos de variadas tendencias políticas e ideológicas han reflexionado y tendido a considerar que el problema existe y que la demanda boliviana es atendible. Se debe recordar que ya a finales del siglo XIX en Chile existía una tendencia respecto al tema del enclaustramiento marítimo boliviano denominada “política boliviana”, que encabezaba el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y luego Presidente,

⁶ Robinson señala que “a Chile le fue muy bien por una formación de Estado precoz en el siglo XIX, y eso explica muchas cosas acerca de por qué Chile es distinto que Argentina o Colombia. Usted no tiene este caudillismo en Chile”... (Pero) las circunstancias que permitieron esta formación de Estado precoz, simultáneamente bloquearon lo que hace falta para ser una sociedad inclusiva. Porque la elite, que permitió construir el Estado, bloqueó el pluralismo” (La Tercera, 10 de agosto de 2013).

⁷ Según el Gobierno de Chile, en los últimos cinco años, el movimiento de carga de comercio boliviano por puertos chilenos aumentó en 132%. Al mes de marzo de 2014, de las 762.654 toneladas que se han movilizadas por el puerto de Arica, 81% corresponde a carga boliviana. Por otra parte, este conjunto de beneficios y privilegios de libre tránsito de que dispone Bolivia le cuestan a Chile cerca de US\$100 millones anuales aproximadamente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014).

Domingo Santa María, según la cual Chile debía abrirse a dar una salida al mar a Bolivia para así evitar los problemas que acarrearía su mediterraneidad en el futuro⁸.

Sin embargo, a los pocos años, ya en 1900, Chile cambia radicalmente de actitud como puede comprobarse en la nota del Ministro Plenipotenciario en La Paz, Abraham Köning, que estableció los términos del tratado de paz que suscribirían Chile y Bolivia en 1904. (Valderrama Hoyl, Loiseau y Concha 2005).⁹

"Terminada la guerra, la nación vencedora impone sus condiciones... Chile ha ocupado el Litoral y se ha apoderado de él con el mismo título que Alemania anexó al imperio la Alsacia y la Lorena, con el mismo título con que los Estados Unidos han tomado a Puerto Rico. Nuestros derechos nacen de la victoria, la ley suprema de las naciones".¹⁰

El Tratado de 1904 que está vigente hasta hoy y que garantizó la paz entre ambos países, fue denunciado años después de su firma por Bolivia en la Conferencia de París de y en la Liga de las Naciones entre 1920 y 1921. En ese entonces la delegación boliviana planteó su revisión, junto al Perú, que pidió la revisión del Tratado de 1883 (los peruanos posteriormente retiraron su pedido). Chile afirmó que la Liga de las Naciones no tenía competencia ni atribuciones para pronunciarse acerca de la modificación de instrumentos jurídicos internacionales (Presidencia de la República de Bolivia, 2004).¹¹

Habrá que esperar hasta la primera parte del gobierno del Presidente Gabriel González Videla, (1946-1952) y de Mamerto Urriolagoitia en Bolivia (1949-1951) para que, con la anuencia de los Estados Unidos, se reabrieran los intentos diplomáticos para dar una salida soberana al Pacífico a Bolivia a través de un corredor por el norte de Arica: "Si bien existía la idea de un corredor para Bolivia el problema residía en la compensación boliviana. Entonces surgió un antecedente que

⁸ Se trataba de una postura "tendiente a llegar a una solución para restituir la salida al mar de Bolivia, perdida después de la contienda bélica, inclinándose por los territorios de Tacna y Arica que habían sido peruanos antes de la guerra... La negativa del Perú a una solución que pasara por la cesión o canje de aquellos territorios fue una de las razones determinantes para el fracaso de las conversaciones, negociaciones y proyectos de tratados entre Chile y Bolivia con aquel fin" (Valderrama Hoyl, Loiseau y Concha, 2005).

⁹ Los autores afirman que: "esta tendencia se revertiría en 1900, año en que Chile se reservó el dominio de Tacna y Arica... De aquí nació el cambio de la posición chilena, ahora no acorde (con) la anterior, proclive a la salida al mar de Bolivia. Así, hasta aquel año 1900, Chile intentó negociar con Bolivia parte de o los territorios de Tacna y Arica, antes y tras la Guerra del Pacífico, los cuales eran originarios del Perú cuya soberanía definitiva quedó sujeta a un plebiscito posterior que no se efectuó".

¹⁰ Nota del 13 de agosto de 1900 del Ministro Plenipotenciario en La Paz, Abraham Köning en este mismo volumen.

¹¹ La denuncia fue rechazada en su momento con argumentos formales pero también porque ese organismo multilateral no estaba dispuesto a discutir los límites que habían sido impuestos por una guerra y después de firmado un tratado entre las partes que los consentía.

parecía satisfacer a ambos gobiernos: el posible aprovechamiento del potencial hidroeléctrico altiplánico en los dos lados de la frontera chileno-boliviana¹².

En 1975 se inició otro proceso negociador que implicó la reanudación de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile durante los gobiernos de los generales Hugo Banzer en Bolivia y Augusto Pinochet en Chile, mediante el cual el Gobierno de Bolivia solicitó a Chile la cesión de una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el límite del radio urbano de la ciudad de Arica. Esta costa debería prolongarse a través de una faja territorial soberana hasta la frontera.

Chile respondió que esa cesión estaría condicionada a un canje simultáneo de territorios y, posteriormente, consultó acerca de la propuesta a Perú que planteó la opción de un espacio geográfico trinacional lo cual era inadmisible para Chile y Bolivia. Inmediatamente después vino la ruptura diplomática y el distanciamiento que no se recompuso en décadas.

La respuesta peruana complicó la negociación de Charaña. Pero no se puede afirmar que la perjudicó tanto como para llevarla al fracaso. El problema fue la oposición boliviana al canje de territorios” (Prudencio Lizón, 2011; Vera Murguía 1992).

Como se puede ver, en ambos casos, 1950 y 1975, Chile y Bolivia lograron principios de acuerdo para una salida al mar a través de un corredor al norte de Arica e intercambio ya sea hidroeléctrico o territorial. Ambos fracasaron por el Tratado de Chile con el Perú firmado en 1929 y la incapacidad boliviana de tomar decisiones sobre las compensaciones exigidas por Chile. Finalmente, en 1987, durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, Chile también manifestó la posibilidad de negociar con Bolivia en base a un “enfoque fresco” en el cual se exploraron las posibilidades de un enclave o de un corredor soberano, pero nuevamente ese acercamiento fue coronado por el fracaso.

El año 2000 existirán nuevos acercamientos y será en Algarve, Portugal, durante los gobiernos de Hugo Banzer en Bolivia y de Ricardo Lagos en Chile que se acuerda un “diálogo sin exclusiones”, por tanto una agenda abierta que incluía el tema marítimo.

El diálogo de Lagos y de sucesivos presidentes en Bolivia, producto de la muerte de Hugo Banzer y los cambios que eso trajo aparejado, tuvo como centro la discusión sobre la exportación de gas boliviano por puertos chilenos y el establecimiento de un enclave en una zona no incluida en el Tratado de 1929. La asistencia del entonces Presidente Lagos al funeral de Banzer y las

¹² “En 1947, a raíz de negociaciones con Bolivia sobre el río Lauca (curso de agua internacional nacido en Chile que luego pasa a territorio boliviano), nació la posibilidad de estudiar una asociación entre Perú, Chile y Bolivia para el uso de aquel recurso con el que se podría hacer revivir la agricultura en toda la región desértica que comprende vastos sectores de los tres países” (Valderrama Hoyl, Loiseau y Concha, 2005).

discusiones que hubo con los presidentes bolivianos Jorge Quiroga y Gonzalo Sánchez de Lozada, muestran los esfuerzos desarrollados en pos de una alternativa satisfactoria para ambos países. Se debe recordar que la propuesta chilena de junio de 2002 fue la siguiente:

“el Estado chileno entregará al Estado boliviano, por 50-100 años, prorrogables por iguales periodos, una superficie de 600 hectáreas, para establecimiento de una Zona Franca Especial, destinada la recepción, procesamiento, industrialización y comercialización de petróleo, gas natural, sus derivados y subproductos, los proyectos petroquímicos y otras actividades industriales y de servicios asociados” (Fernández, 2014)¹³.

Esa negociación luego de una fuerte y soterrada oposición de Perú y de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada —quien dimitió, entre otras cosas, por este motivo—, también fracasó.

Posteriormente, Carlos Mesa optó por una política más beligerante sobre la demanda marítima boliviana que se concretó en un referéndum y en enfrentamiento con Ricardo Lagos sobre el cual se ha escrito bastante (Molina Monasterios Ed., 2014).

Finalmente, la Presidenta Michelle Bachelet y el Presidente Evo Morales establecieron una comisión encabezada por los vicescancilleres de ambos países en torno a una agenda de 13 puntos que incluía el tema marítimo, con el fin de explorar fórmulas y superar temas de interés mutuo.

La propuesta chilena que se discutió no contemplaba un corredor en Arica y por tanto se descartaba conversar de soberanía, sobre todo por las señales que eso hubiera dado a Perú que entonces discutía si presentaba su demanda ante La Haya (temor que posteriormente resultó infundado porque la demanda se presentó igual). Finalmente, la propuesta de Chile se concretó el 17 de junio de 2008 en La Paz: Se trataba de un enclave costero, ubicado al sur de la quebrada de Camarones y al norte de Iquique, propuesta sobre la que se llegó a hacer estudios técnicos en profundidad pero que se vio frustrada por indecisiones políticas en ambos países, sobre todo en Chile, y por la oposición peruana (Durán Phillip, 2014).

En 2010 el presidente chileno, Sebastián Piñera, sólo coincidió con su predecesora en evitar la discusión sobre la soberanía. En todo lo demás discrepó porque consideraba que un enclave al sur de Arica podía implicar a la larga cortar el territorio chileno en dos, por ello evaluó retomar el corredor en Arica, sin soberanía, lo cual evitaba la consulta al Perú.

¹³ Se establecía también un marco legal, único, estable, compatible con los requerimientos de todas las actividades del proyecto. Bolivia tendría además el derecho de designar a las empresas que lleven adelante el proyecto, incluyendo la empresa operadora del Terminal marítimo (Fernández, 2014).

Formalmente, la comisión negociadora de la agenda de 13 puntos se reunió en 22 ocasiones durante cinco años, hasta que, finalmente, luego de intensas negociaciones el 14 de julio de 2010 se incluyó un párrafo en el acta final, por el cual Chile se comprometía a presentar propuestas “viables, factibles y útiles” sobre la demanda marítima boliviana. Ese compromiso significó el final de la Comisión. La siguiente reunión se suspendió a pedido de la cancillería chilena porque no tenía una propuesta específica ante las presiones de Bolivia, país que había percibido ya las diferencias con el nuevo mandatario (Molina Monasterios Ed., 2014).

Posteriormente, Piñera consideró la propuesta de una zona similar a la otorgada por Perú a Bolivia en 1992 cerca de Ilo, una concesión para desarrollar actividades de todo tipo, sobre todo económicas al igual que en una zona franca (Durán Phillip, 2014: 55), lo cual formó parte de la discusión que se realizó durante la Cumbre de Jefes de Estado en Foz de Iguazú, Brasil, cuando ambos países decidieron crear otra instancia denominada Comisión Binacional de Alto Nivel presidida por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Lamentablemente se reunió sólo en dos ocasiones. La tercera cita, prevista para abril de 2011, fue suspendida. Había ocurrido un acontecimiento que modificaría radicalmente el statu quo: Evo Morales Ayma, presionado por la falta de resultados después de cinco años de negociaciones, en el “Acto de Recordación de los 132 Años de Enclaustramiento Marítimo” del 23 de marzo de 2011, anunció la intención boliviana de recurrir a tribunales internacionales.

La respuesta chilena se concretaría con la declaración del Presidente Sebastián Piñera al día siguiente, en la que afirma que el Tratado de 1904, válidamente suscrito y aprobado por Chile y Bolivia, después de 20 años de firmado el Pacto de Tregua de 1884, fijó con claridad meridiana los límites entre ambos países. Concluía que Bolivia no puede pretender un diálogo directo, franco y sincero mientras simultáneamente manifiesta su intención de acudir a tribunales u organismos internacionales para impugnar un Tratado plenamente vigente (Molina Monasterios Ed., 2014).¹⁴

VI. Origen de la demanda boliviana ante La Haya

La amenaza del Presidente Evo Morales de demandar a Chile se concretó el 24 de abril de 2013 cuando presentó un documento ante la Corte Internacional de Justicia en el que solicita que ésta interceda ante Chile en relación a la obligación de negociar con buena fe y eficiencia con el fin de alcanzar un acuerdo que otorgue a Bolivia un acceso plenamente soberano al océano Pacífico. El

¹⁴ Para un detalle de las negociaciones desde la perspectiva chilena se puede revisar el libro de Uldarico Figueroa (2007) en el cual se recopila la mayor parte de los documentos presentados en organismos internacionales y tribunas multilaterales tanto por Chile como por Bolivia desde 1904 al 2007. Para conocer la posición boliviana se puede revisar el texto de la Presidencia de la República de Bolivia (2004) en el cual se publica la postura boliviana durante esa misma época.

objeto de la controversia, dice el documento, se basa en: “a) la existencia de dicha obligación, b) el incumplimiento de esa obligación por parte de Chile y c) el deber de Chile para cumplir con dicha obligación”. Bolivia afirma que la negación de Chile de su obligación de entablar negociaciones relativas al acceso plenamente soberano de Bolivia al océano Pacífico evidencia una diferencia fundamental de puntos de vista. Ello cerraría cualquier posibilidad de negociar una solución a esta diferencia y constituye una controversia jurídica entre las partes (Molina Monasterios Ed., 2014).

La demanda retrotrae la relación bilateral entre ambo países a su peor momento desde la ruptura de relaciones que Bolivia realizó en 1962 en represalia por lo que consideró una agresión por el desvío de las aguas del Río Lauca (ruptura que tuvo un breve intermedio durante los gobiernos de los generales Banzer y Pinochet)¹⁵.

Ese deterioro se refleja en escaramuzas verbales de todo tipo (Lagos Erazo, 2013); y en acciones hostiles como el resurgimiento del conflicto por el origen y el uso de las aguas del Silala.¹⁶

Durante mucho tiempo hubo escepticismo en Chile sobre la decisión que Bolivia finalmente tomó, y su Cancillería mantuvo la esperanza de mantener un statu quo que no era el ideal pero que nadie criticaba con demasiado énfasis. El punto de inflexión, sin duda, es ese 23 de marzo, cuando el Presidente Morales no sólo anunció su intención de pedir que tribunales internacionales se involucren en el caso del diferendo marítimo, sino que rechazó el Tratado de 1904, lo que hizo temer incluso que podría iniciar algún tipo de acción contra Chile en la Corte Permanente de Arbitraje (otra instancia radicada en La Haya pero distinta a la Corte Internacional de Justicia).¹⁷

¹⁵ Bolivia sostiene que el río Lauca fue desviado sin su consentimiento el 14 de abril de 1962 para la construcción de una represa. Chile argumentó que Bolivia había dado su aprobación tácita a esta acción en 1949 cuando no respondió al anuncio que hizo en ese entonces. En represalia al desvío de las aguas, Bolivia envió una nota oficial a la OEA y rompió relaciones diplomáticas con Chile. La OEA pidió resolver el conflicto a través del Pacto de Bogotá, sin embargo, Bolivia optó por una mediación que incluyera a Brasil, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Chile no estuvo de acuerdo con esta propuesta argumentando que la naturaleza de la disputa era legal y jurídica y sólo sometería la cuestión a la Corte Internacional de Justicia o a un arbitraje de derecho.

¹⁶ El Silala es una cuenca hidrográfica transfronteriza que nace en el departamento de Potosí en Bolivia, cruza la frontera y fluye en territorio chileno por aproximadamente siete kilómetros y luego de los cuales regresa a Bolivia. Los bolivianos consideran que se trata de un manantial y, por tanto, de propiedad exclusiva. Chile argumenta que se trata de un río de curso sucesivo sujeto a legislación internacional. Las aguas, según la denuncia boliviana, fueron canalizadas hacia territorio chileno artificialmente y utilizadas sin su consentimiento merced de una canalización artificial, construida en 1908 por la empresa que administraba el ferrocarril a Antofagasta.

¹⁷ En un reportaje de El Mercurio titulado “¿Qué hace Bolivia en La Haya?” del 9 de diciembre de 2012, se afirma: “originalmente, el tratado de 1904 decía que en caso de problemas o incumplimiento, ambos países debían pedir arbitraje al emperador de Alemania, al no aceptar éste, en abril de 1907 se firmó un protocolo en el que se estipuló que ante inconvenientes con la ‘inteligencia o ejecución’ del tratado, los países deberían acudir a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya... En este caso, el mayor problema que tendría Bolivia es que para llevar a otro país a la Corte Permanente de

Como complemento, el Congreso boliviano aprobó el 25 de marzo el proyecto de ley que ratifica en su integridad el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como Pacto de Bogotá, y el 5 de abril de 2011, creó la Dirección de Reivindicación Marítima (DIREMAR), con el único objetivo de llevar a Chile a tribunales internacionales en demanda de una salida soberana al Océano Pacífico.

También en esos días se barajó otra opción: la denuncia del Tratado de 1904, una posibilidad que Bolivia desechó sobre todo a la luz de lo que había ocurrido ante la Liga de las Naciones casi un siglo antes (en la demanda ante La Haya se reconoce la vigencia de ese Tratado).

Incluso recientemente Bolivia ha logrado sortear el cepo que se había autoimpuesto al aprobar una Constitución en la cual se establecía que debían revisarse los tratados internacionales que la contradijeran. Se debe recordar que el derecho de una salida soberana al mar es parte del nuevo texto constitucional.

El Gobierno de Bolivia argumenta que ante La Haya no se está denunciando el Tratado de 1904 (lo que no sería posible porque ese tribunal sólo tiene jurisdicción para casos posteriores al Tratado de Bogotá de 1948), si no que se están reivindicando negociaciones bilaterales que se realizaron durante la segunda mitad del siglo XX y durante el siglo XXI, algunas de las cuales ya han sido mencionadas.¹⁸

VII. Bolivia y el fallo de La Haya sobre Perú y Chile

Para tomar las decisiones que finalmente llevarían a Morales a presentar la demanda, Bolivia miró de cerca otro proceso judicial que involucró a Chile y Perú, país que siempre ha sido el tercer actor en esta discordia. La disputa entre esos dos países tuvo el resultado por todos conocido: el primero obtuvo un triunfo menor al lograr que la Corte de la Haya decidiera quebrar el paralelo marítimo en la milla 80 y permitir que sea peruana una zona económica exclusiva de 22.000 km², sin embargo, se respetó la soberanía chilena en el mar territorial y hasta las 80 millas.¹⁹

Arbitraje se necesita un acuerdo entre las partes. Claro que de no haber posibilidades de negociación, el secretario general de la Corte tiene la facultad de iniciar una causa de oficio”.

¹⁸ Los críticos del Presidente Morales esgrimen que sus acciones obedecen a motivos de política interna y a cálculos electorales. La retórica anti-chilena en Bolivia, por el peso de la historia que hemos mencionado muy sucintamente, casi siempre ha dado buenos frutos.

¹⁹ Sin embargo, subsiste una controversia respecto a un pequeño triángulo terrestre de 3,2 hectáreas que Perú argumenta suyo en virtud el Tratado de 1929 y Chile considera propio en virtud del fallo reciente. Aún es pronto para saber la magnitud de esta controversia y en qué medida afecta las aspiraciones bolivianas.

El fallo referido al planteamiento de Perú y Chile ha desatado todo tipo de análisis en Bolivia, no sólo porque la existencia de ese proceso dio el empujón final para que Morales tomara su propia decisión, sino porque muchos políticos y analistas altiplánicos sostienen que es claramente favorable a Bolivia porque los jueces citaron en sus conclusiones (si bien marginalmente) las negociaciones de Charaña de 1975 y porque demostrarían que la política exterior chilena “ni es perfecta ni es invencible”, como ha escrito el ex Presidente boliviano Carlos Mesa²⁰.

Ahora bien, el fallo de La Haya sobre el límite marítimo entre dos países vecinos a Bolivia otorga certezas que antes no se tenían o que por lo menos se ponían en duda, y, en el largo plazo — luego de que se aplaquen los efluvios nacionalistas que los sectores xenófobos en ambas fronteras intentan insuflar—, podrá considerarse favorable, toda vez que se vea incrementada su relación bilateral. El “triunfo” peruano permite también reconciliar a esa sociedad con uno de sus principales fantasmas: la derrota permanente frente a su adversario más poderoso y, en el caso chileno, mantener el curso de su política exterior.

Por todo ello, hay quienes somos más escépticos respecto a los beneficios que podría acarrear ese fallo en la relación de Chile con Bolivia, en primer lugar porque consolida una relación entre Perú y Chile altamente deseable, pero que significa dejar a Bolivia cada vez más rezagada arrinconada y con menor capacidad de negociación. No se debería olvidar que Perú ha dado muestras constantes del poco interés que tiene en un acuerdo entre Chile y Bolivia porque eso atentaría contra uno de sus principales objetivos de largo plazo con Chile: mantener la frontera entre ambos países. Una parte de su pretensión ante La Haya tenía ese sentido implícito, lo cual fue coronado con la “política de cuerdas separadas” del gobierno de Sebastián Piñera, en Chile, y Alan García y Ollanta Humala, en Perú, que buscó encapsular la demanda y continuar con las relaciones económicas más florecientes que nunca.

Difícilmente se podría replicar ese escenario entre Chile y Bolivia toda vez que en Chile cada vez hay más voces discordantes con las “cuerdas separadas” porque la consideran una equivocación.

²⁰ Carlos Mesa sostiene que “un país que en pleno siglo XXI enfrenta juicios internacionales con dos de sus tres vecinos, tiene una lectura cuando menos cuestionable de su vinculación geográfica inmediata. Mientras hace efectiva su inserción en la globalización traducida en un rosario de acuerdos bilaterales con decenas de países del mundo, sigue bloqueando con Bolivia las posibilidades de un desarrollo armónico y de beneficio mutuo”. Mesa, Carlos (2014).

Además, claro está, Bolivia no es Perú. Ni económica ni política ni cultural ni demográficamente es posible compara ambos países.²¹ La relación entre Chile y Perú es mucho más importante para ambos países que la que cualquier de ellos podría tener con Bolivia.

Ahora bien, es atendible la tesis que plantea que durante el Gobierno de Carlos Mesa se desató una ola de xenofobia. Este periodo significó la agudización de las contradicciones entre Bolivia y Chile y en la manipulación de la política exterior para alcanzar objetivos de política interna. Esta tesis afirma que Mesa trató de comprar popularidad con xenofobia y que Evo Morales tuvo que sumarse a esa misma ola anti-chilena para reafirmar su liderazgo. La demanda ante La Haya sería el último eslabón de esta cadena.

Más recientemente hay que añadir las sucesivas agresiones contra Chile, el discurso inflamado de Evo Morales y la retorica de demonización de Chile. Con esas actitudes, enfrentó los sentimientos colectivos del pueblo chileno e impidió la posibilidad de crear confianza. Para muchos chilenos, el Presidente boliviano construyó parte de su poder político nacional sembrando odio contra Chile en el pueblo de Bolivia.

VIII. ¿Existen fundamentos para la demanda?

En cualquier caso, vale la pena detenerse en los fundamentos de la demanda boliviana. Se trata, dicen, los altiplánicos de exigir la concreción de los derechos que habría generado Chile a Bolivia a través de las negociaciones frustradas en la década del '50, del '70, '80 y 2000 por una salida útil y soberana al mar con compensación territorial. Fuentes bolivianas han mencionado permanentemente una jurisprudencia que está en construcción en el sistema internacional, pero hasta el propio ex Presidente Carlos Mesa asume los riesgos de una apuesta boliviana por los pocos antecedentes que existen sobre el particular²².

En referencia a esa jurisprudencia se señalan cinco casos en los cuales, según los bolivianos, los fundamentos serían los mismos que los presentados contra Chile: el Estatuto Jurídico de Groenlandia (1935), el caso de Australia y Nueva Zelanda contra Francia por la suspensión de

²¹ Según El Comercio del 20 de mayo de 2013, las Inversiones chilenas en el Perú bordearán los US\$16 mil millones al 2016: Ver: <http://elcomercio.pe/economia/peru/inversiones-chilenas-peru-bordearan-us16-mil-millones-al-2016-noticia-1578810>

²² Carlos Mesa sostiene que es un "proceso de jurisprudencia en construcción. El mayor riesgo para Bolivia es que estamos marcando ese camino de jurisprudencia que tiene menos antecedentes que fallos más convencionales vinculados a diferendos marítimos específicos como los casos de Perú contra Chile o Nicaragua Colombia..." (La Tercera del 15 de febrero de 2014).

pruebas atómicas en el Atolón de Mururoa (1974), el caso del templo Preah Vihear entre Camboya y Tailandia (1962), el caso de Libia contra Chad (1994) y el de Camerún versus Nigeria (1994).

Chile por su parte, entiende que un fallo favorable a Bolivia echaría por tierra los fundamentos básicos de la diplomacia y la negociación porque, en ambas, se parte del supuesto de que se puede fracasar y, por tanto, ello no puede otorgar ningún derecho a la contraparte. Otros aducen que la Corte Internacional de Justicia no tendría competencia sobre el tema porque los límites han sido refrendados por un tratado previo al Pacto de Bogotá. Además, se recuerda que todas aquellas negociaciones sobre las cuales Bolivia respalda la argumentación sobre “derechos expectaticios”²³, fracasaron y, cualquier otra, incluso una obligada por una corte internacional, no tendría por qué correr suerte distinta.

A pesar de estos argumentos, hay quienes ven con temor la posibilidad de una decisión “salomónica” de la Corte Internacional de Justicia, esto es, una fórmula que permita salir bien parada a Bolivia y que obligue a Chile a hacer concesiones más allá de lo que está dispuesto. Como antecedentes se señala el fallo favorable a Perú que, según muchos especialistas chilenos, tendría ese sesgo.

Aún es pronto para saber cuál de estos argumentos se impondrá entre ambos países, lo que sí se puede afirmar con certeza es que nadie quiere que se repita la paradoja que ha acompañado a Chile y Bolivia durante décadas: después de cualquier acercamiento, la situación en la que quedan es un retroceso enorme, lo cual atiza el argumento de algunos diplomáticos para quienes el mantenimiento del statu quo es la mejor política posible. “La mejor relación con Bolivia es no tener relaciones”, dicen unos; “debemos volver a los mapas previos a la Guerra del Pacífico”, dicen otros, lo cual caricaturiza el problema e inviabiliza cualquier alternativa de solución. Un juego de espejos que se potencia mutuamente y que no ha llevado a ninguna parte

Por tanto, en el corto y mediano plazo —y en la eventualidad al parecer concretada de que las externalidades del fallo de La Haya respecto al diferendo entre Perú y Chile no sean mayores a las descritas—, el gran problema pendiente de la política exterior chilena continuará siendo Bolivia y

²³ En rigor, la presentación boliviana no se refiere a “derechos expectaticios”. Astrid Espaliat, una de los 35 miembros del comité asesor de la Cancillería chilena para la demanda boliviana sostiene que “esa fue una frase acuñada por el canciller (boliviano) David Choquehuanca que no ha logrado salir del lenguaje de los medios. Lo cierto es que la solicitud de Bolivia no habla de derechos expectaticios, sino que alude a una serie de conversaciones que han tenido lugar entre Chile y Bolivia de las que ellos desprenden esta obligación de que Chile negocia de buena fe y le otorgue una salida soberana al Pacífico (...) Esa línea argumentativa es bastante fuerte en la solicitud que Bolivia ha presentado a la corte” (entrevista en El Mercurio del 14 de junio de 2014).

su demanda marítima. Por su parte, en el caso boliviano, este tema fue y seguirá siendo el más importante de su política exterior sin discusión alguna.

IX. Separar la historia de la contingencia política

Ya se ha dicho que la Guerra del Pacífico no fue un asunto meramente militar y que el conflicto contra Bolivia y Perú fue el punto de inflexión de un largo proceso político en Chile en el que la palabra desempeñó un papel determinante porque permitió estructurar el discurso del vencedor. Chile se valió de ella para definir el conflicto armado con sus vecinos, exacerbar el patriotismo de la población y resaltar la preeminencia de una tradición republicano-cristiana considerada como única en la región (Mc Evoy, 2011)..

Frente a la opinión mayoritaria²⁴, algunos chilenos sostienen que es efectivo que existe un conflicto entre Chile y Bolivia. Los sectores más pragmáticos, creen que las posturas proclives a resolver el diferendo asumen la plena vigencia de los tratados internacionales (incluido el de 1904) y consideran que ceder pequeños espacios de soberanía en el siglo XXI no atenta contra del interés nacional. Reconocen la necesidad de buscar una fórmula que satisfaga la demanda boliviana de una salida útil y soberana al mar y favorezca la creación de un polo de desarrollo entre el sur del Perú, el occidente boliviano y el norte de Chile.

Por su parte, en Bolivia, existen diversos sectores que sostienen que una negociación con Chile está en el mejor interés nacional boliviano y que las ventajas de una relación integrada y fluida entre ambos países son innegables, incluso mucho más para Bolivia dada la diferencia y el peso específico de ambos países.

Se trata de miradas dispersas, guiadas por el pragmatismo antes que otra cosa, pero que son importantes e influyentes: coinciden todos en la demanda de una salida soberana al mar pero difieren, eso sí, en cómo alcanzar ese acuerdo, por ejemplo, si el intercambio territorial es la única alternativa o, si por el contrario, y ante un concepto de soberanía más bien difuso en pleno siglo XXI, no se deben explorar otras alternativas.

Desde el lado chileno también se han abierto nuevas posibilidades, sobre todo por la conciencia de liderazgo regional y las responsabilidades que ello conlleva. Su notable crecimiento económico y

²⁴ La encuesta Bicentenario publicada en octubre de 2013 (PUC-GFK/Adimark) muestra que entre el 2006 y el 2013 sistemáticamente ascendió el porcentaje de chilenos que creen que a Bolivia no debiera dársele nada (del 33% a un mayoritario 56%) y, en ese mismo lapso de tiempo, bajó del 47% al 29% el porcentaje de los chilenos que están de acuerdo con darle a Bolivia beneficios económicos para que ocupen puertos chilenos.

su prestigio, la posibilidad de convertirse en el primer país desarrollado de América Latina, obligan a Chile a asumir una posición de liderazgo como potencia regional.

Se trata de un juego de ida y vuelta. Chile puede avanzar en una nueva política hacia Bolivia, funcional a su nuevo estatus de potencia regional. Pero para ello es indispensable que Bolivia supere la desgastada retórica del nacionalismo xenófobo anti-chileno. Bolivia tiene que asumir, con una mirada realista, que su victimización no le ha reportado ningún beneficio en las relaciones con Chile. Ese discurso solo ha beneficiado los intereses personales de los caudillos en la lucha por el poder interno.

Nadie pretende una revisión de la historia que se encuentra en el origen del problema, mejor dicho, la esperanza está en aquellos que consideran que toda esta discusión debiera circunscribirse a la academia y a los especialistas en historia, no a la política contingente.

X. Conclusiones

Se han descrito las principales negociaciones que Chile y Bolivia tuvieron después de la firma del Tratado de 1904 hasta nuestros días, haciendo especial énfasis en lo ocurrido en los últimos años.

Se dice que es difícil sostener que Bolivia haya sido un “país marítimo” antes de la Guerra del Pacífico, la perspectiva del enclaustramiento fue una construcción teórica posterior. A medida que se construía la identidad nacional boliviana “rentista y nacionalista”, la “recuperación” del mar se convierte en un punto de encuentro y un anhelo común. Desde entonces, la mediterraneidad para los bolivianos no es un problema económico —como insiste en creer Chile—, sino un lastre pesado para el imaginario boliviano.

A pesar de ello, no se debe olvidar que muchos autores han sugerido que los países sin acceso al mar enfrentan una seria desventaja. Otros, en cambio consideran que esto obedece a muchos otros motivos y no únicamente a la mediterraneidad. Al respecto, uno de los asuntos más discutidos en el último periodo ha sido el tema institucional. Hoy la literatura hace énfasis más en la fortaleza institucional para determinar el éxito o fracaso de los países que en el acceso o no a las costas marítimas.

Además, Chile argumenta que ni siquiera estos datos sobre la mediterraneidad corren para Bolivia, porque tendría una salida al mar asegurada en el puerto de Arica. El argumento actual de Chile — más allá de las visiones civilizatorias y raciales esencialistas—, es simple: “Bolivia si tiene salida al mar”.

Sin embargo, esta argumentación elude la construcción identitaria boliviana: el litoral es un “miembro amputado” (recursos naturales marítimos y cupríferos), de un “cuerpo humillado” (cultura rentista e identidad victimizante), por un usurpador extranjero (un Chile a-temporal y a-histórico).

Posteriormente se analizan los motivos que llevaron a Bolivia a tomar la decisión de recurrir al Tribunal Internacional de Justicia, argumentando sobre las consecuencias de otro fallo, el que involucró a Perú y Chile. La resolución y nueva demarcación marítima entre estos dos últimos países tuvo un fuerte impacto en Bolivia y en ese país se ha considerado lo ocurrido positivamente para sus aspiraciones. Sin embargo, deberíamos ser más escépticos. En primer lugar, porque consolidará una relación entre Perú y Chile que deja a Bolivia con menor capacidad de negociación; y, en segundo lugar, porque difícilmente significará una revisión de los fundamentos de la política exterior chilena, por el contrario, el ánimo político podría ser más permeable aún a la ya de por sí adversa opinión pública. No se debe olvidar que —pequeña o no—, los chilenos consideran que lo ocurrido fue una derrota frente al Perú.

Desde el lado chileno se han abierto nuevas posibilidades, sobre todo por la conciencia de liderazgo regional y las responsabilidades que ello conlleva. Su notable crecimiento económico y su prestigio, la posibilidad de convertirse en el primer país desarrollado de América Latina, obligan a Chile a asumir una posición de liderazgo como potencia regional.

Se trata de un juego de ida y vuelta. Chile puede avanzar en una nueva política hacia Bolivia, funcional a su nuevo estatus de potencia regional. Pero para ello es indispensable que Bolivia supere la desgastada retórica del nacionalismo xenófobo anti-chileno.

Nadie pretende una revisión de la historia que se encuentra en el origen del problema, mejor dicho, la esperanza está en aquellos que consideran que toda esta discusión debiera circunscribirse a la academia y a los especialistas en historia, no a la política contingente.