

LINEA DE FRONTERA
entre
Chile i Bolivi

recra, cortando diestra y cantando
do, la amistad del enemigo. Sostie
e la fuerza; pero no la quieren odi
preñada de gérmenes de futuras i
Comunista en nombre de la si

DESIERT
DE
TARAPAC
3 DE
ATACAM

Publicado
por la Oficina Hidrogr
según cartografía
autorizada i observaciones de

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Escala de 1:100,000
Puntos de Referencia
Santiago, Abril de 1910

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

Cartografía
Geografía
Hidrografía
Astronomía

MAR DE FONDO



LORETO CORREA VERA
COORDINADORA

*Chile y Bolivia,
un siglo de desencuentros*



tica Internac

erencia. — II. Desmembración de Bolivia y
eses de la República Argentina. — IV. Arma
es.
os correspondientes á mayo y junio pasados) (1)

asualmente en Río de Janeiro y contraj
plenipotenciario del Perú en
A. SEGOANE y el diputado al congres
OR C. QUESADA. Era el año de 1891

coleccion **idea**

INSTITUTO DE ESTUDIOS AVANZADOS
Universidad de Santiago de Chile



MAR DE FONDO

CHILE Y BOLIVIA,
UN SIGLO DE DESENCUENTROS

COORDINADORA: LORETO CORREA VERA

colección **idea**

Primera edición, octubre de 2007, Santiago de Chile

Comité Editorial:

Ms. of Arts John Griffiths Spielman

Dr. Cristián Garay Vera

Dr. Cristián Parker Gumucio

Coordinadora: Loreto Correa Vera

Colección Idea. Segunda Época

Instituto de Estudios Avanzados

Universidad Santiago de Chile

© Loreto Correa Vera

ISBN: 978-956-303-042-6

Inscripción N° 166.224

Diseño y Diagramación: Alejandra Norambuena, Gabriel Valdés

Edición: Carolina Pizarro Cortés

Impresión: Frasis

Imagen de portada: Cargamento de salitre en vías de ser embarcado
en Caleta Buena, cerca de Tocopilla (c. 1915)

Derechos exclusivos reservados para todos los países. Prohibida
su reproducción total o parcial, para uso privado o colectivo,
en cualquier medio impreso o electrónico, de acuerdo a las leyes 13.336
y 18.443 de 1985 (Propiedad intelectual).

Impreso en Chile / Printed in Chile

MAR DE FONDO

CHILE Y BOLIVIA,
UN SIGLO DE DESENCUENTROS

COORDINADORA: LORETO CORREA VERA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11
PRIMERA PARTE: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	15
1. Sergio Carrasco Delgado, Chile En cuanto a las relaciones chileno-bolivianas contemporáneas: ¿acercamientos o retrocesos?	17
SEGUNDA PARTE: NUEVAS PERSPECTIVAS	49
2. Loreto Correa y Salvador Angulo Escudero, Bolivia y Chile Estaño y cobre: Las relaciones internacionales de Bolivia y Chile con los Estados Unidos entre 1960 y 1980	51
3. Cristián Garay Vera, Chile Aporte de la seguridad y defensa a la relación chileno-boliviana	121
4. Roxana Forteza de Ribera, Bolivia Puertos para la exportación del gas boliviano	151

TERCERA PARTE:	
SITUACIONES DE CONFLICTO	167
5. Fernando García Argañarás, Bolivia El problema marítimo boliviano y el desafío de la negociación bilateral: cinco tesis	169
6. Víctor Rojas Vásquez, Chile Los obstáculos de orden vecinal en la relación bilateral chileno-boliviana: 1975-1990	183
7. Rodrigo Fernández Ortiz, Bolivia Algunas consideraciones históricas, técnicas y políticas sobre el problema de las aguas del Silala: La posición boliviana	223
8. Cristián Faúndes, Chile Chile y el contexto internacional al momento de la suscripción del tratado de 1904	261
CUARTA PARTE:	
EL TRATADO DE 1904	301
9. José Miguel Concha Robles, Chile La incidencia de Argentina en los tratados chileno-bolivianos de 1895	303
10. Loreto Correa, Chile La huella del Atlántico en el Pacífico Sur. 1895-1910	323
BIBLIOGRAFÍA	339

PRESENTACIÓN

Los vínculos internacionales de Chile en la época que vivimos han estado en el centro de la preocupación pública. En este contexto, las relaciones con nuestros vecinos son de especial interés y relevancia. Ellas evolucionan a la luz de una larga historia y se desenvuelven en el presente en torno a ciertos desafíos particulares.

Desde hace un tiempo el Instituto de Estudios Avanzados se ha preocupado por abordar la temática de las relaciones con países vecinos. Bolivia ha recibido, en este contexto, una atención especial. Entregamos aquí al conocimiento público un libro que constituye el producto de una preocupación permanente en torno a la temática chileno-boliviana, y que recoge las aproximaciones teóricas e investigaciones empíricas en el ámbito de las relaciones internacionales y de la seguridad y defensa, presentadas en varios eventos en el curso de estos años. Ésta es una cuestión que atañe a la situación de nuestro país en el entorno vecinal y regional, en los procesos de construcción identitaria y en los de integración y convergencia trasnacional, a los que se ve desafiada la relación bilateral en un escenario de globalización y cambio.

Es evidente que el esfuerzo editorial que hemos realizado tiene que ver con la vocación profunda del Instituto de Estudios Avanzados. Como sabemos, éste se inició a comienzos de los años 90 para tratar asuntos de relevancia pública. Lo hemos hecho además con un enfoque multidisciplinario, en el cual especialistas venidos de varias partes de las ciencias sociales y de las humanidades han abordado los temas de la relación mutua con el mismo rigor que antes hemos abordado redes y problemáticas sociales, los estudios de género, las corrientes migratorias y las cuestiones de cultura y pensamiento social latinoamericano.

En estos vértices disciplinarios y temáticos presentamos *Mar de Fondo*, cuya compiladora es Loreto Correa, especialista en Bolivia. Esta obra se desarrolla en una perspectiva integradora en lo temático, disciplinario y también en lo internacional, todos ellos enfoques que fundamentan la existencia del Instituto. Por lo mismo, y dado que nuestra preocupación académica es central, la compiladora, sin otra mediación y criterio que la calidad, ha seleccionado, después de una larga labor, el elenco de autores y trabajos que aquí se presenta.

Agradecemos, pues, a los autores y a la compiladora, que han llevado a puerto esta temática: las relaciones chileno-bolivianas. Destacamos haberlo hecho bajo la forma concisa de un libro destinado a provocar, reflexionar y debatir los aspectos propuestos.

CRISTIÁN PARKER GUMUCIO

Director IDEA, USACH

Santiago de Chile, 20 de julio de 2007

PRÓLOGO

Dos momentos históricos posteriores a la firma del Tratado de 1904 han concentrado publicaciones en Chile y Bolivia respecto de sus relaciones. El primero se vincula con la conmemoración del centenario del inicio de la Guerra del Pacífico, entre 1979 y 1981; el segundo, con la coyuntura político-económica devenida de la situación de interés de Chile por los recursos del gas en Bolivia, desde el 2002 y hasta la fecha.

Con el *mar de fondo* como escenario mental, el tratamiento de los temas binacionales se ha constituido en el último quinquenio en el principal obstáculo para el avance diplomático y, particularmente, para concluir la definición respecto sobre si es o no posible cambiar el *statu quo* que ha condicionado las relaciones entre Chile y Bolivia por más de casi cien años. Sin embargo, si bien el tema de la reivindicación/aspiración/demanda marítima es un obstáculo, no ha sido ni es el único foco de atención entre los dos países.

Este libro pretende realizar una visión monográfica holística sobre las relaciones chileno-bolivianas. Con la mirada exhaustiva de investigadores de ambos países y en un contexto metodológico que aplica teoría y fuentes documentales en muchos casos inéditas, esta

obra busca romper la clásica visión política, discursiva y reivindicativa que define el debate binacional, *impasse* que no ha presentado mayores aportes desde el punto de vista de la reflexión científica y que, a nuestro juicio, no permite superar las diferencias existentes entre los dos países.

Los textos que se presentan forman parte de un cuerpo de investigaciones que han sido expuestas entre los años 2004 y 2006, en el contexto del estudio de relaciones internacionales vinculado a Bolivia del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. De diversas formas, y tomando como eje el tema de la conflictividad, los aportes fueron expuestos en seminarios y conferencias, presentados en el III Encuentro de Historiadores Chileno-boliviano e incluso como un trabajo de tesis, defendido en el marco del Programa Especial de Magíster en Política Exterior que imparte desde el año 2004 la Universidad de Santiago de Chile.

Ciertamente, las investigaciones se relacionan con diversos ejes; decisión *ex profeso* que advierte al lector que el tema del mar no es “el único” tema entre los dos países, sino uno de los muchos que pueden y deberían estudiarse con una mirada de conjunto.

El primer capítulo de este libro es una investigación de Sergio Carrasco Delgado, profesor de la Universidad de Concepción, quien desde una nueva perspectiva y a través de un acucioso estudio bibliográfico binacional, interpela los avances y retrocesos entre los dos países, en una suerte de estado de la cuestión. Queremos agradecer particularmente la gentileza de Sergio Carrasco, porque nos permitió, con él, entrar de lleno a la definición de los distintos temas entre Chile y Bolivia.

A continuación se presentan dos trabajos del área de las relaciones internacionales contemporáneas. El primero es de Loreto Correa y Salvador Angulo (Santiago, Chile) y presenta un estudio comparado del intervencionismo americano durante la Guerra Fría en los dos países. Esta investigación postula que ya fuera a través de la intervención política en la minería del estaño de Bolivia, o de la del cobre en Chile, los Estados Unidos mantienen durante la década del control militar en Bolivia y luego, en el período del gobierno militar en Chile, sólidos intereses y mecanismos de intervención abiertos en los dos países. El segundo trabajo de esta línea pertenece a Cristián

Garay (Santiago, Chile), texto que enfatiza la importancia de la variable de seguridad y, en particular, revisa cómo puede verse afectada ésta en el caso de Chile y Bolivia. Ambos trabajos parten de una base metodológica comparada, revisión de fuentes documentales, datos de gastos militares y, sobre todo, preguntas que conducen a esclarecer sobre qué bases y noción de “independencia política” (1960-1980) y “seguridad” (principios del nuevo siglo) podemos hablar en los dos estados.

La exploración de los asuntos más actuales de la dinámica chileno-boliviana pasa por revisar el tema gasífero, aspecto crucial en la lectura de la nueva Bolivia de Evo Morales. Roxana Forteza (Santa Cruz, Bolivia), sin embargo, conduce sus aportes por el lado teórico y con una directriz que afecta directamente a los intereses chilenos, esto es, por las posibilidades de exportación del gas boliviano y sus perspectivas para Chile. Ciertamente, el marco jurídico gasífero nacionalizador ha cambiado en el último año en Bolivia, pero creemos que la perspectiva *neo liberal institucional* que plantea la autora revisa especial importancia en las relaciones binacionales.

El apartado de situaciones en conflicto se inicia con el trabajo de Fernando García (Cochabamba, Bolivia), quien sintetiza las visiones sobre el tema marítimo y plantea opciones de trabajo. Esquemática y prácticamente, el trabajo de García revisa lo avanzado estratégica y comercialmente entre Chile y Bolivia hasta el 2004, año clave en la rearticulación de las relaciones entre los dos países.

Por su parte, Víctor Rojas (Valparaíso, Chile), analiza en profundidad las relaciones en el período militar. Este trabajo presenta la “historia no contada” entre Chile y Bolivia desde 1975 a 1990; un capítulo poco trabajado desde una óptica que considera una amplitud de fuentes sobre las preocupaciones peruanas, chilenas y bolivianas en las relaciones.

Los trabajos sobre el agua dulce sin duda atravesarán los estudios de Bolivia y Chile en la próxima década. No sólo porque los recursos naturales son una fuente emergente de temas de estudio, sino porque el asunto del medio ambiente y del agua dulce es una preocupación creciente en la agenda política de principios del siglo XXI. En los estudios estratégicos y de conflicto puede inscribirse la postura boliviana que expone Rodrigo Fernández Ortiz (La Paz,

Bolivia) sobre las aguas del Silala, tema vital para la minería del norte grande chileno y para las comunidades altiplánicas.

Finalmente, este libro incluye dos trabajos de historia de las relaciones internacionales: el primero de José Miguel Concha (Santiago, Chile) y el segundo focalizado en el período anterior al Tratado de Paz y Amistad de 1904. La investigación de José Miguel Concha recupera uno de los aspectos inéditos en la obra de los historiadores chilenos y bolivianos, cual es la importancia del factor Argentina a finales del siglo XIX en la configuración de la estrategia que determinó “cerrar” el tratado entre Chile y Bolivia años más tarde. El segundo apunta a prefigurar el escenario sudamericano y postula la cercanía estratégica entre Brasil y Chile a principios del siglo XX, momento en que no sólo se fijan una serie de tratados internacionales entre los países sudamericanos, sino que se dibujan las alianzas políticas, que curiosamente se mantienen hasta nuestros días.

No queremos concluir estas líneas sin agradecer el auspicio institucional del Instituto de Estudios Avanzados y en particular de la Universidad de Santiago de Chile, por acoger los estudios binacionales desde el año 2004, cuando su entonces directora Carmen Norambuena considerara con visión de largo plazo la importancia de los estudios relacionados con Bolivia. En ese sentido, su actual director, Cristián Parker, no sólo ha contribuido con impulsar la publicación de esta obra, sino que él mismo ha incorporado a Bolivia dentro de sus temas de atención. A ellos, y a los investigadores que participan en este libro, nuestro más sincero agradecimiento por la paciencia en la publicación.

LORETO CORREA

Santiago de Chile, agosto de 2007

I

PRIMERA PARTE

El estado de la cuestión

1.

EN CUANTO A LAS RELACIONES CHILENO-BOLIVIANAS CONTEMPORANEAS: ¿ACERCAMIENTOS O RETROCESOS?

SERGIO CARRASCO DELGADO
Chile

1. PLANTEAMIENTO

Vinculado al tema central del estudio y análisis de las relaciones entre Chile y Bolivia, este trabajo se refiere al alcance que tienen algunos temas y circunstancias del período que denominamos contemporáneo, entendiendo por éste el iniciado con las llamadas “negociaciones de Charaña” (1975-1978), proseguido por una etapa de multilateralización del tema por Bolivia (1979-1989) y por otra más cercana en que se evidencia una política más directa de los respectivos gobiernos, que llega hasta el presente (1990-2006).

Con ello se pretende contribuir, fundamentalmente, a la reflexión y esclarecimiento acerca de si se han producido –en cuanto a dichas relaciones, y particularmente en lo relativo al tema marítimo, con toda la carga histórica, jurídica, material, espiritual y emocional que éste conlleva– acercamientos o retrocesos.

2. ANTECEDENTES

Obviamente que tal conocimiento y análisis, desde una perspectiva histórica no puede prescindir, por cierto, de la relación de continuidad con las etapas de relaciones anteriores, que pertenecen a la evolución histórica, política y jurídica ya producida.

Con referencia a ésta, atendida la calidad de naciones y luego estados vecinos, la relación entre Chile y Bolivia data desde antiguo, hermanándose con la Independencia. Por esto, siempre debe considerarse la influencia de factores preexistentes tales como los de la aplicación en América del principio de derecho internacional conocido como *uti possidetis*¹, las contradicciones derivadas del hecho que las demarcaciones de carácter administrativo no coincidieron con la realidad geográfica, la actividad industrial de Chile en el norte, la suscripción de los Tratados de Límites de 1866 y 1874², la

¹ Al respecto, ver DURÁN B., SAMUEL (1977) “Uti possidetis”, *Doctrina Latinoamericana*, Universidad de Concepción, Chile.

² Tratado de Límites entre Chile y Bolivia, de 10 de agosto de 1866: “Artículo Primero: 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 (...)” En el Artículo Segundo se estableció la repartición por mitad de los productos provenientes de la explotación de los depósitos de guano descubiertos en Mejillones y en los que se descubrieren en el territorio comprendido entre los grados 23 y 25 de latitud meridional, así como también los derechos de exportación. Tratado de Límites entre Chile y Bolivia, de 6 de agosto de 1874: “Artículo Primero (...) la línea divisoria de Chile con Bolivia, es el grado 24 de latitud Sud partiendo desde el mar Pacífico hasta la cumbre de la Cordillera de los Andes”. En el Artículo Séptimo se convino que se fijarán de común acuerdo la tarifa de exportación de pastas y de minerales de toda clase, en la zona

trasgresión de éste último³, la Guerra del Pacífico, el Pacto de Tregua de 1884⁴, los fallidos Tratados de Paz y Amistad y Especial de Transferencia de Territorios de 1895, y las respectivas motivaciones internas e internacionales que confluyeron en la suscripción del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia del 20 de octubre de 1904.

Por este último se restablecieron jurídicamente las relaciones entre ambos estados y se acordó que pertenecerían como de dominio absoluto y perpetuo de Chile los territorios ocupados por éste en virtud del artículo 2° del Pacto de Tregua de 1884. O sea, se estableció el límite entre ambos estados en el paralelo 21,27° de latitud meridional, recayendo sobre Chile diversas obligaciones económicas –la principal, la construcción de un ferrocarril entre Arica y el Alto de La Paz (terminado en 1913)– y confiriendo a Bolivia el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por el territorio y puertos chilenos.

Sin embargo, la suscripción de dicho tratado no evitó el curso de una, a veces, muy áspera polémica diplomática, desarrollándose lo que se denominó –primeramente– “aspiración portuaria de Bolivia” o “pretensión portuaria de Bolivia”, luego “demanda marítima” o “reintegración marítima”, y hoy, en expresión más comúnmente aceptada, “tema marítimo o “mediterraneidad”, generada sobre la base, por una parte, de las razones conocidas como de reivindicación histórica y, por otra, en la estimación de que el desarrollo económico de la nación no podría producirse sin contar con un puerto propio en el Océano Pacífico. Entendiéndose así que lo sustancialmente perdido ha sido, muy precisamente, la “calidad marítima” de Bolivia⁵.

entre los grados 23 y 25, sin que sea posible a ninguno de los dos estados alterar o modificar la tarifa sin consentimiento y acuerdo común.

³ Previa la suscripción del Tratado secreto entre las Repúblicas de Bolivia y Perú, de 6 de febrero de 1873.

⁴ Pacto de Tregua entre Bolivia y Chile, de 4 de abril de 1884: “Artículo Segundo. 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 (...)”.

⁵ Ver Carlos Bustos D., excónsul general en Bolivia, en comunicación al autor, de septiembre de 2006: “Mi tesis es que lo que no evitó esa polémica no fue la suscripción del Tratado de Límites de 1904, sino la no solución del

En realidad, con anterioridad al Tratado de 1904, existió la posibilidad de obtenerse un acuerdo que eliminara la frontera de Chile con el Perú y entregara a Bolivia todo o parte de Arica e incluso Tacna, conocido ello como la “Política Boliviana” del Ministro y luego Presidente de la República, Domingo Santa María G. (1881-1886), la cual –si bien considerada en los tratados de 1895– finalmente no se materializó.

Ya en el siglo XX fueron cuatro las principales oportunidades en que se discutió con amplitud, y en la mayoría de los casos con posibilidades, el planteamiento boliviano. En 1926, con ocasión de la llamada “Proposición Kellog”⁶; en 1950, con motivo del denominado “Corredor Boliviano”⁷; en 1975, originada en el “Encuentro o Abrazo de Charaña”, y en la iniciada en 1983, acercamiento alentado por el Presidente de Colombia, en que se buscó concretar por el gobierno de Bolivia la política denominada del “Enfoque Fresco”, cambio en la política tradicional precisado por el Presidente de Bolivia, Víctor Paz Estenssoro⁸. En las dos últimas se consideraron proposiciones concretas del gobierno de Bolivia en cuanto a convenir la cesión de un corredor en la zona norte de Arica o, como alternativas, de uno de tres enclaves, situados –en sus casos– próximos a Iquique, Antofagasta, Pisagua, Tocopilla o Mejillones, éstos no aceptados por Chile. Todo ello en definitiva sin considerar compensaciones territoriales, sino que formulándose sugerencias de disponerse de fuentes de recursos hídricos y otras facilidades.

problema del plebiscito previsto en el Tratado de Ancón. Mi tesis es que el hecho de que estuviera pendiente en 1910 el plebiscito de Tacna y Arica es el desencadenante de la larga discusión chileno-boliviana”.

⁶ En Memorándum de 30 de noviembre de 1926, del Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norte América, Frank B. Kellog.

⁷ Importantes gestiones del embajador de Bolivia en Chile, Alberto Ostría Gutiérrez, con los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Germán Vergara D., Germán Riesco E. y Horacio Walker L.

⁸ Expresada en la gestión Siles Salinas-del Valle, Cónsul General de Bolivia en Santiago y Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, respectivamente. Ver cita 13.

El curso o incidencias de estas oportunidades demostró que la permanente oposición del Perú a considerar la cesión de lo que fue con anterioridad parte de su territorio⁹, el rechazo de la opinión pública chilena mayoritaria (no sólo de elites o de determinados sectores) a cualquier cesión territorial y la amplitud o discrepancias de los propios planteamientos bolivianos, así como también el aspecto de eventuales compensaciones territoriales que no se aceptó concretar (escollo no menor), fueron circunstancias determinantes para no hacer efectiva, entonces, alguna alternativa de acceso propio de Bolivia al mar.

Con anterioridad a las dos últimas oportunidades, la utilización por Chile de parte de las aguas del río Lauca determinó que en 1962 el gobierno de Bolivia rompiera relaciones diplomáticas con el de Chile hasta 1975. En este año se reanudaron, volviendo a suspenderse en 1978, situación que se ha mantenido hasta ahora, incluso como consideración, por la mayor parte de los gobiernos de Bolivia, como forma de política internacional¹⁰, y también por algunos personeros chilenos, como mejor forma de vinculación. Lo concreto es que, en los últimos 44 años, se ha carecido de dichas relaciones por 41; sí se han tenido relaciones consulares, manteniéndose recíprocamente Cónsules Generales en La Paz y en Santiago, cuyo relieve y gestión ha sido, en general, similar a la de embajadores¹¹.

⁹ Lo cual ha sido una política permanente de la diplomacia peruana, aún antes del Tratado de Lima y del Protocolo Complementario, ambos de 3 de junio de 1929, oportunidad en que se concretó la adjudicación de Tacna al Perú y de Arica a Chile. Ver, además, en tal sentido, Memorándum del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, P. José Rada y Gamio, de 12 de enero de 1927; Comunicado del Presidente del Perú, general Manuel Odría, de 1950; Memorándum del gobierno del Perú, de 18 de noviembre de 1976 y Comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, de 7 de junio de 1987.

¹⁰ La denominada tesis Fellman Velarde, por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia a la época de la ruptura de relaciones diplomáticas con Chile.

¹¹ Muy recientemente, en noviembre de 2006, el gobierno del Presidente Evo Morales, sin mayores explicaciones, pidió renunciar o retiró al Cónsul General de Bolivia en Santiago, José Enrique Pinelo.

Las negociaciones de Charaña, de 1975 a 1978, aún cuando finalmente sin resultados, cualquiera que sean sus orígenes o alcances, sobre los cuales no hay una sola opinión –las razones belicistas peruanas y las dificultades entre Chile y Argentina, ambas de la época, son importantes– constituyeron, en todo caso, en el último tercio del siglo XX, la gestión política y diplomática de mayor cercanía en cuanto al tema de las vinculaciones chileno-bolivianas.

Con posterioridad al término de las referidas negociaciones de Charaña, el gobierno de Bolivia desarrolló una intensa actividad, primero volviendo al criterio de insistir en “multilateralizar” el tema, recurriendo a diversos foros, entidades u organismos internacionales (como también ocurrió en las décadas de los años de 1920 y de 1960), principalmente a la Organización de Estados Americanos, que adoptó en sus Asambleas Ordinarias anuales, desde 1979 a 1989, diversos acuerdos comprensivos de la mediterraneidad boliviana (por ejemplo, en 1985: “exhortar a los gobiernos de Bolivia y Chile para que, dentro de un espíritu constructivo y americanista, reanuden el diálogo a fin de encontrar una solución satisfactoria que dé a Bolivia una conexión y acceso territorial soberano y útil al Océano Pacífico”)¹².

Las conversaciones entre los gobiernos de Bolivia y Chile, comenzadas en 1983 a iniciativa del Presidente de Colombia, Belisario Betancur, avanzaron con el nombramiento como Cónsul General en Santiago del destacado académico y diplomático Jorge Siles Salinas, y se tradujeron en la propuesta boliviana de cederse por Chile un corredor soberano al norte de la ciudad de Arica y, como alternativa, uno de tres enclaves junto a los puertos de Pisagua, Tocopilla y Mejillones. Estas conversaciones concluyeron con una respuesta oficial negativa de Chile¹³ y con la renuncia del Cónsul Siles Salinas.

¹² Por ejemplo, en la XV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en Cartagena, Colombia, del año 1985: “(...) exhortar a los gobiernos de Bolivia y Chile para que, dentro de un espíritu constructivo y americanista, reanuden el diálogo a fin de encontrar una solución satisfactoria que dé a Bolivia una conexión y acceso territorial soberano y útil al Océano Pacífico”, resolución aprobada por 25 votos a favor y 1 en contra, el de Chile.

¹³ Comunicado oficial del gobierno de Chile, de 9 de junio de 1987.

Después de esta gestión, una proposición de solicitarse la mediación del secretario general de la Organización de Estados Americanos no fue aceptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, por estimar que la gestión de buenos oficios no procedía por no existir controversia entre ambos estados¹⁴.

3. LA ETAPA CONTEMPORÁNEA MÁS CERCANA

Como consideración general, puede consignarse que en la etapa contemporánea más cercana, o sea, en el tiempo varios años después de las gestiones de Charaña y de las demás vinculadas a éstas, se ha mantenido en funcionamiento el Mecanismo de Consultas Políticas, establecido en 1993, efectuándose periódicamente las reuniones de los Viceministros de Relaciones Exteriores; así como principalmente se suscribieron, en 1993, un Acuerdo de Complementación Económica, un Acuerdo Aduanero en 2004 y el Acta de Complementación Económica de Montevideo en 2005, que suprimió los aranceles para algunos productos y eliminó los pasaportes, y se han efectuado las rondas de reuniones del Comité de Fronteras Chile-Bolivia.

En cuanto a otro tipo de conversaciones directas, se ha conocido acerca de un grupo de trabajo, creado el año 2004, que no tuvo resultados y –ya más concretamente– de los trabajos iniciados en La Paz por la Comisión Binacional de Chile y Bolivia, que se reunió por dos días desde el 18 de julio del año 2006, presididas las delegaciones por el Viceministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, René Mario Dorfler, y por el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto van Klaveren, habiéndose aceptado el estudio de todos los

¹⁴ Seguidamente, peticiones de mediación formuladas al Papa Juan Pablo II, en mayo de 1988, no fueron acogidas por la Santa Sede. Posteriormente, el ofrecimiento de mediación formulado por el Primer Ministro de Cuba, Fidel Castro, provocó general rechazo.

puntos chilenos pertinentes a integración, fronteras, libre tránsito, complementación económica, Silala y recursos hídricos, agregándose sí a iniciativa de la delegación boliviana el tema de la “reintegración marítima”, aceptado en general como diálogo y como “tema o situación marítima”, configurándose de este modo una agenda llamada “sin exclusiones o restricciones”, de trece puntos.

También, en el tiempo cercano, se han efectuado diversas reuniones entre sus gobernantes, como las sostenidas por el ex Presidente Ricardo Lagos, de Chile, y los ex Presidentes de Bolivia Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada –quien visitó Chile– y Carlos Mesa, entre los años 2000 y 2004. También tuvo importancia el Encuentro de Cancilleres del Grupo de Río y la Unión Europea del año 2000, en Algarve, Portugal, en que se acordó un diálogo “sin exclusiones” en cuanto a cuestiones esenciales de la relación chileno-boliviana. Antes se ha mencionado, asimismo, la actividad de algunos “emisarios confidenciales”. Por otra parte, los Presidentes Michelle Bachelet, de Chile, y Evo Morales, de Bolivia, han sostenido durante el año 2006 cuatro encuentros, principalmente en reuniones internacionales.

Con ocasión de la cercanía al centenario de la suscripción del Tratado de Paz y Amistad del 20 de octubre de 1904, en los años más recientes se ha producido una acentuación de los planteamientos chilenos y bolivianos, generándose así variados y, en no pocos casos, contradictorios criterios y actitudes que han sido expresados en conceptos, algunos de nuevo contenido, como “no hay controversia”, “bilateralidad”, “trilateralidad”, “unilateralidad”, “interés general del problema”, “agenda sin exclusiones”, “soluciones creativas”, “enfoque fresco”, “cesión territorial, franja, corredor, puerto libre, internacionalización”, “entrega de territorio en concesión”, “vinculación vial y ferroviaria”, “diferencias limítrofes”, “mar soberano”, “zona de desarrollo marítimo”, “recuperación de cualidad marítima”, “cualidad amazónica para Chile”, “reintegración marítima”, “departamento del Litoral”, “administración exclusiva sin soberanía”, “cuña ancestral como problema no resuelto”, “lógica del enemigo”, “vecindad fracturada”, “superación de los factores de desestabilización”, “primero integración y luego tema marítimo”, “consideración marítima, después relaciones”, “factores adversos”,

“mala negociación”, “paz, pero no amistad”, “relaciones, aquí y ahora”, “normalidad diplomática”, “avanzar en los múltiples temas que copan la agenda bilateral”, “amenaza para la paz”, “realidades políticas”, “falta de política de Estado”, “actores estratégicos”, “contactos secretos”, “paradiplomacia”, “diplomacia de los pueblos”, “diplomacia no tradicional, parlamentaria o personal”, “razón jurídica”, “acuerdos económicos”, “comercio del gas”, “actividad inamistosa”, “diálogos sin exclusiones ni imposiciones”, “el gas para la negociación marítima” y “descarte de uso político del mar”, algunos manifestados muy actualmente y todos ampliamente difundidos, generadores de diversas reacciones o polémicas y cuyos alcances resultan sustancialmente distintos a los conocidos con anterioridad.

Sí se ha mantenido, con alternancia, la reiteración boliviana de plantear el tema marítimo, llevándolo –habitualmente– al campo de los requerimientos colectivos y comunicacionales, respecto de lo cual Bolivia contó desde los años 2003 y 2004 con apoyos explícitos de los gobernantes Hugo Chávez, de Venezuela, Fidel Castro, de Cuba y Alejandro Toledo, de Perú¹⁵. En este último caso tal situación probablemente ha variado, al ser recién elegido su nuevo Presidente, Alan García, hecho que comentó favorable y públicamente la diplomacia chilena y quien, ya elegido, visitó Santiago el 22 de junio de 2006, consignando que “una alianza estratégica con Chile nos sirve muchísimo”¹⁶. A esto deben agregarse las recientes actividades de parlamentarios chilenos y bolivianos, que suscribieron en 2006 la “Declaración de la Paz”, expresiva de una diplomacia no oficial, que no ha sido respaldada por el Gobierno y el Congreso de Chile. Por otra parte, en el Senado chileno se han planteado criterios de preocupación sobre la actividad de un posible eje político Venezuela-Cuba-Bolivia.

¹⁵ Tema importante es el referido a la existencia del denominado Eje Caracas-La Habana-La Paz, con un componente ideológico y de liderazgo político común. Elemento que, de existir prácticamente, no favorecería el acercamiento boliviano-chileno.

¹⁶ En prensa chilena y peruana de junio de 2006. Cabe considerar que, antes de dicha elección presidencial, el candidato peruano que obtuvo la segunda mayoría, Ollanta Humala, manifestó su expreso “respaldo a la demanda marítima de Bolivia”.

La tendencia a multilateralizar las relaciones en cuanto al tema marítimo no ha tenido recientemente, en los organismos o reuniones internacionales, la insistencia, el tratamiento ni la misma acogida que se produjo, por ejemplo, aunque fuera solamente declarativa, en las ya señaladas Asambleas Generales de la Organización de Estados Americanos de la década de los años 80, posiblemente influidas entonces por la situación internacional del gobierno de Chile de la época, manteniéndose sí el informe anual ante tal organismo regional. Pero también ha recibido muy contemporáneamente disímiles adhesiones o, a lo menos, ofrecimientos de buenos oficios, así como reiteraciones a favor de la bilateralidad de algunos gobernantes americanos y europeos.

4. LOS PLANTEAMIENTOS FORMULADOS MÁS RECIENTEMENTE

Frente a la acentuación o indicios de una política multilateralizadora de Bolivia, la diplomacia chilena ha formulado en varias ocasiones declaraciones terminantes y constantes a favor de la bilateralidad del tema. Destacan, al respecto, el lamentable entredicho de los Presidentes de Chile y Bolivia, Ricardo Lagos y Carlos Mesa, en la Cumbre de Monterrey, y una cierta atenuación de la diplomacia boliviana, ya manifestada en la Asamblea General de la OEA, efectuada en Quito en el mes de junio de 2004, y más precisamente expresada en la XXXVI Asamblea General, efectuada en Santo Domingo en junio de 2006, en que públicamente se reiteró por el Canciller boliviano David Choquehuanca el tratamiento bilateral del tema marítimo, sin perjuicio de reclamar dificultades de tránsito. En la misma ocasión, las referencias del Canciller chileno Alejandro Foxley, salvo reparar en ciertas afirmaciones de su par, se vincularon principalmente a la reiteración de una agenda amplia sin exclusiones, a los avances en las modernizaciones en el ferrocarril de Arica a La Paz y a la consolidación de la ruta Arica-Tambo Quemado.

En marzo de 2006, en coincidencia con la celebración en la Paz del Día del Mar, que comenzó a conmemorarse desde hace aproximadamente ochenta años, el nuevo presidente de Bolivia, Evo Morales—quien antes de asumir visitó Santiago recibiendo, aunque parcialmente, adhesiones públicas—, anunció que recurriría por el tema marítimo a la Organización de Estados Americanos, aparentemente contradiciendo con ello las iniciales manifestaciones de cordialidad y de cercanía para con el gobierno chileno de la Presidenta Michelle Bachelet, lo cual en definitiva no se concretó, según se indicó precedentemente.

Por el contrario, más cercanamente, se han producido vínculos entre ambos gobiernos, expresados, por ejemplo, en la reunión de los Presidentes Bachelet y Morales, efectuada con ocasión de la Cumbre de Viena, el 11 de mayo de 2006, y en posteriores comunicaciones de los Ministros de Relaciones Exteriores Alejandro Foxley y David Choquehuanca¹⁷. Hecho dispar fue la no aceptación de la invitación hecha a la Presidenta de Chile para viajar a La Paz en agosto de 2006, tal como por lo demás también ocurrió con otros gobernantes latinoamericanos, con ocasión del establecimiento de la Asamblea Constituyente de Bolivia, al cual sí concurrió una delegación oficial encabezada por el Presidente del Senado de Chile. No obstante, muy recientemente se informó que la Presidenta viajaría a Cochabamba con motivo de la Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a efectuarse en diciembre de 2006¹⁸.

En el año 2006 se han formulado una variedad de declaraciones, de las cuales, en general, se infiere la motivación de dejar constancia de ciertos criterios o rectificaciones, evidenciándose aproximaciones, pero también determinadas discrepancias internas y no pocas contradicciones.

Así, por ejemplo, la afirmación del Ministro chileno Alejandro Foxley de “no condicionar las relaciones” y de que “no cambiaría un ápice la intangibilidad de los tratados”¹⁹; el rechazo chileno a la

¹⁷ En prensa boliviana y chilena de mayo y junio de 2006.

¹⁸ En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

¹⁹ En prensa boliviana y chilena de febrero de 2006.

inclusión del tema marítimo en la convocatoria de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos²⁰; la afirmación del Vicepresidente de Bolivia Álvaro García en orden a que el tema se trataría sobre la base de tres líneas generales: firme posición de salida soberana al Océano Pacífico, tratamiento bilateral y apoyo a una diplomacia de los pueblos²¹, aclarado por el vocero de la Presidencia en cuanto a que el vicepresidente habría hablado a título personal²²; la consideración por el Canciller chileno de pretender iniciar las relaciones sobre la base de “metas simples y concretas” y que no excluye la salida soberana al mar “como posibilidad”²³, seguidas sus declaraciones por la referencia a un proyecto de integración sobre la base de puertos integrados y que demandara el uso de la infraestructura y diseño de los corredores bioceánicos actuales, todo ello como una de las propuestas en que se basaría el término de la mediterraneidad.

Por otra parte, están las declaraciones de la Presidenta Michelle Bachelet, con motivo de la reunión de la Comisión Binacional, en orden a que Chile no cederá soberanía ni modificará tratados y que “no se va a negociar territorios”²⁴. La misma reunión fue calificada, a su vez, por el Presidente Evo Morales, como un “triumfo diplomático”²⁵. El entonces Cónsul General de Bolivia en Santiago, José Enrique Pinelo, declaró, a propósito, que “sería ideal restablecer relaciones con Chile para fin de año”²⁶.

La actividad del nuevo Presidente boliviano ha dinamizado públicamente la situación, como también lo ha indicado, entre otros, el

académico Ramiro Prudencio Lizón. Ya como candidato, al señalar que “si Chile quiere diplomacia, gas, energía o comercio tiene que haber mar para Bolivia”²⁷, ya como Presidente electo, al participar en los actos de la investidura de la nueva Presidenta chilena, al consignar que “el tema del mar no se habla, se hace”, retornando a un diálogo “de bajo perfil con Chile”²⁸ o posteriormente al señalar el descarte del uso político del gas²⁹, concluyendo que en cuanto al tema marítimo “hay voluntad política en Chile”³⁰. Así también al autorizar la visita del Comandante en Jefe del Ejército de Bolivia general Freddy Bersatti, quien fue condecorado en Chile³¹, y luego, por dos semanas, de veinticuatro oficiales de la Armada de Bolivia³², y al declarar en entrevista a un medio chileno que pronto se reunirían los Cancilleres de ambos países (no en Chile ni Bolivia, tampoco en Estados Unidos). Morales ha dicho “[v]eo una apertura. Hay tantas fórmulas” y la “reanudación de lazos diplomáticos no está supeditado al tema marítimo”³³. Del mismo modo ha contribuido a la dinamización el hecho de establecer un puesto militar en la zona del Silala, en la frontera con Chile, con lo que se “reforzaría soberanía”³⁴, medida estimada como “muy respetable” por el vocero de la presidencia de Chile³⁵, pero criticada fuertemente por miembros del Congreso de Chile y también manifestada preocupación por los gobiernos de Perú y Paraguay.

Puede agregarse que el Canciller David Choquehuanca ya antes había declarado en La Paz que “estamos trabajando en una posible

²⁰ En prensa boliviana y chilena de marzo de 2006.

²¹ En prensa boliviana y chilena de abril de 2006.

²² En prensa boliviana y chilena de abril de 2006.

²³ En prensa boliviana y chilena de abril de 2006.

²⁴ En prensa boliviana y chilena de julio de 2006.

²⁵ En prensa boliviana y chilena de julio de 2006.

²⁶ En prensa boliviana y chilena de julio de 2006. Posteriormente, en noviembre de 2006, el recién removido Cónsul Pinelo, declaró que su salida se motivó por “decisiones internas” y que, en cuanto a Chile “no había cambios en la relación”, agregando luego –en entrevista al diario *El Mercurio*– que “Chile va a tener que tomar una decisión sobre el mar en este Gobierno”.

²⁷ En prensa boliviana y chilena de diciembre de 2005.

²⁸ En prensa boliviana y chilena de marzo de 2006.

²⁹ En prensa boliviana y chilena de mayo de 2006.

³⁰ En prensa boliviana y chilena de junio de 2006.

³¹ En prensa boliviana y chilena de agosto de 2006.

³² En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

³³ En prensa boliviana y chilena de agosto de 2006.

³⁴ En prensa boliviana y chilena de septiembre de 2006.

³⁵ En prensa boliviana y chilena de septiembre de 2006.

reanudación de las relaciones diplomáticas con Chile³⁶, pero que también anunció en septiembre de 2006 que se pediría que en el documento final de la Cumbre de los Países No Alineados, que se efectuaría en Cuba, se contuviera una declaración sobre la demanda boliviana de salida al mar³⁷, lo cual en definitiva no se concretó. Agregó, además, que su gobierno analizaría el asunto en la mesa de trabajo de los países sin litoral.

Asimismo, se han agregado las dificultades producidas respecto de la utilización de las aguas del Silala y su definición en cuanto a ser éste río internacional (Chile) o manantial (Bolivia), que han originado cobros al fisco y a empresas chilenas, por ejemplo, a Codelco, por US\$ 20.000 por cinco días, efectuándose reuniones de acercamiento a soluciones, las que se ha anunciado se reanudarían en noviembre de 2006, y sobre la privatización y funcionamiento (afectado en ocasiones por huelgas) del puerto de Arica.

Por otra parte, el “saludo” del Presidente Evo Morales, expresado en la XVI Cumbre Iberoamericana, efectuada en Montevideo en noviembre de 2006, en que valorando el acercamiento con Chile, expresó su deseo que la comunidad internacional e iberoamericana “acompañara” ese proceso, porque “si el mar nos ha dividido con Chile, el mar nos tiene que unir”, fue seguido de declaraciones del canciller chileno Alejandro Foxley en cuanto a que “no le corresponde a la comunidad internacional acompañar el diálogo que es bilateral³⁸, criterio que fue luego reiterado por la Presidenta Michelle Bachelet.

Dentro de los criterios de mayor publicidad o mediáticos actuales, corresponde consignar que, como consecuencia de tales declaraciones públicas, se ha producido un gran incremento de la información y análisis que los medios de comunicación, bolivianos, chilenos y peruanos dan a todas estas circunstancias.

5. LA ASOCIACIÓN DEL TEMA MARÍTIMO CON EL INTERCAMBIO ECONÓMICO: EL CASO DEL GAS

También debe profundizarse en el conocimiento de la reciente política internacional boliviana en el aspecto de asociar los temas de intercambio económico con el tema marítimo. De acuerdo a estadísticas bolivianas, en los años anteriores al 2003, por los puertos de Arica, Antofagasta e Iquique ingresó en promedio el 55% de las mercaderías importadas por Bolivia; más recientemente se han proporcionado datos de un 43% por Arica y un 31% por Maratani, Perú, cifras que estarían ahora variando a favor del intercambio por Arica.

Asimismo, debe considerarse lo correspondiente a la determinación del puerto de salida para los nuevos recursos gasíferos bolivianos (descubiertos en Tarija y que han aumentado tales recursos en diez veces, en los últimos años), cuya eventual salida por puertos chilenos como Mejillones, Iquique y Palillos no se concretó, y que se asoció directamente, por el gobierno del Presidente Carlos Mesa, a la petición de un mar soberano. Incluso así se planteó resolver este último aspecto en el referéndum convocado por el Presidente de Bolivia³⁹, consultándose: ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Pacífico? Sí – No, aprobándose la alternativa de Sí, pero con un porcentaje de aproximadamente el 55%. Al efecto, y con tal ocasión, la Cancillería chilena declaró que nunca ha estado en la disposición de ceder soberanía como consecuencia del puerto de salida para el gas. También se suspendió, en su oportunidad, por el gobierno de Bolivia, el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio. Por otra parte, en junio de 2005, se consideró por los miembros del Consejo del Mercosur la factibilidad de un anillo energético sudamericano.

Sobre el tema tiene también interés el conocimiento de la reciente propuesta del Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, en

³⁶ En prensa boliviana y chilena de agosto de 2006.

³⁷ En prensa boliviana y chilena de septiembre de 2006.

³⁸ En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

³⁹ Decreto Supremo n°27.507, de 19 de mayo de 2004, Pregunta 4.

cuanto incluir a Chile en la negociación sobre el comercio del gas, lo cual fue rechazado por Bolivia, manifestándose en su opinión pública que no debe revenderse gas a Chile. La última reunión sobre la materia, en Puerto Iguazú, de los Presidentes Hugo Chávez, de Venezuela, Lula da Silva, de Brasil, Evo Morales, de Bolivia y Néstor Kirchner, de Argentina, introdujo otro factor al respecto. Por otra parte, el 29 de junio de 2006 los Presidentes de Bolivia y Argentina firmaron en el municipio bonaerense de Hurlingham un acuerdo de incremento del precio del gas en un 50%, comprometiéndose Argentina, por una cláusula complementaria, a no otorgar nuevos permisos de exportación de gas natural a Chile sin la aprobación de La Paz, declarando a la prensa el ministro boliviano del ramo que ello es así “mientras tengamos el tema marítimo pendiente” y que “[n]os guardamos el gas para la negociación marítima con Chile”⁴⁰. Respecto del tema, la analista internacional chilena Karin Ebensperger ha comentado que, además de su alcance económico, el gas estaría actuando en Bolivia “como un factor aglutinante de insatisfacción popular”⁴¹.

6. RAZONES DE POLÍTICA O PERCEPCIÓN INTERNA

Aspecto importante de considerar es el pertinente a las razones de política o percepción interna, tanto boliviana como chilena, en la definición de una perspectiva histórico-jurídica de las relaciones chileno-bolivianas, cuyo conocimiento posibilita analizar, así, cuál ha sido o es su real incidencia.

⁴⁰ En prensa boliviana y chilena de junio de 2006. Sobre el punto, se ha dado cuenta de gestiones reservadas, que no habrían prosperado, para vender gas a Chile desde Bolivia, materia en la cual no actuaría el gobierno sino que privados chilenos. Reportaje en diario *La Tercera*, Santiago, 1 de octubre de 2006.

⁴¹ “La nueva Bolivia y sus relaciones con Chile”, en prensa chilena de mayo de 2006.

Sin perjuicio de muchos otros antecedentes históricos suficientemente conocidos, debe considerarse la precisa síntesis del diplomático chileno Uldaricio Figueroa P: “El mar no es sólo un problema de acceso y facilidad en la relación bilateral. La recuperación de la cualidad marítima es un objetivo en que toda la población boliviana, sin excepción, está de acuerdo y de allí nace una problemática para la diplomacia chilena”⁴². El estudio señala que Chile debe reconocer dentro de su política exterior la existencia de ese “problema” y no encerrarse en la idea de que con Bolivia “no existen problemas pendientes”.

Entre otras, una declaración de junio de 2006 del entonces Ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Andrés Soliz Rada, confirmaría la existencia de tal criterio: “Cómo puede el gobierno chileno hablar de una actividad inamistosa después que durante 127 años Chile nos mantiene en una situación de enclaustramiento”⁴³.

A la vez, y en sentido contrario, también debe estudiarse la mentalidad chilena al respecto, manifestada, entre otras ocasiones, en la encuesta realizada en Arica en mayo de 2006, en la que casi un 90% de quienes que la contestaron manifestaron su rechazo a cualquier cesión de territorio. En cuanto a los partidos políticos chilenos, se aprecia una disposición en contrario a tal opinión mayoritaria en el Partido Comunista y en el Partido Socialista, que han manifestado su interés en concretar el contenido de las negociaciones de Charaña.

7. ALGO SOBRE LAS RELACIONES VECINALES

En todo caso, debe consignarse la estrecha significación –muy importante en el tema marítimo– del Perú en el curso de las relaciones chileno-bolivianas, en que no obstante su tradicional sujeción al contenido del ya referido Protocolo Complementario del Tratado de

⁴² Del autor, en texto de comentarios sobre el tema.

⁴³ En prensa boliviana y chilena de junio de 2006.

Lima de 1929, ha presentado constantes variaciones, de también recíproco acercamiento y distanciamiento respecto de dicho tema.

Muy cercanamente se ha suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia y Perú un Acuerdo de Cooperación. Pero también ha habido acercamientos importantes entre el actual gobierno del Perú y el de Chile, en materias de distender relaciones, homologar gastos militares, celebración de reuniones interministeriales, retornar a las reuniones del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (conocido como “2+2”) y un reciente acuerdo en materias de fuerzas militares de paz y de eliminación de minas existentes en la frontera⁴⁴.

Asimismo, la política exterior de Argentina en las relaciones vecinales del Cono Sur ha dado señales que deben analizarse con la debida profundidad. Además de lo existente sobre la importación de gas, lo más reciente y polémico está constituido por las declaraciones formuladas en La Paz por la ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, quien manifestó la disposición de su gobierno en cuanto a apoyar la demanda marítima boliviana y sugirió la posibilidad de que terceros países medien en el tema, declaraciones acogidas favorablemente en Bolivia y “con sorpresa” por el gobierno chileno⁴⁵.

En otro aspecto, los miembros de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, integrada por Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, aceptaron el ingreso de Chile como país asociado⁴⁶.

⁴⁴ En prensa chilena y peruana de octubre de 2006.

⁴⁵ En prensa argentina, boliviana y chilena, noviembre de 2006. En parte de sus declaraciones, formuladas el 20 de noviembre de 2006, la ministra Nilda Garré manifestó: “Históricamente siempre hemos apoyado la reivindicación boliviana de su salida al mar y creemos firmemente que hay que buscar mediante el diálogo fecundo y con la mejor buena voluntad, soluciones a los problemas que aún subsisten en la región”, agregando que el acuerdo suscrito por Bolivia con Venezuela, sobre cooperación militar, está dentro de las “legítimas atribuciones” del gobierno del Presidente Evo Morales. Además, anunció la entrega a las Fuerzas Armadas bolivianas de materiales y que uniformados de Bolivia tendrán acceso a institutos militares argentinos, para estudiar carreras técnicas.

⁴⁶ En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

8. BIBLIOGRAFÍA O DOCTRINA RECIENTE SOBRE EL TEMA MARÍTIMO

Para el debido conocimiento del tema marítimo también corresponde tener presente el análisis de la reciente y amplia bibliografía o doctrina principalmente boliviana y chilena, publicada e inédita, que entrega aportes de importancia. A los textos tradicionales, que ya datan de ciento cincuenta años, y además sin perjuicio de considerar las revistas especializadas, se agregan las obras publicadas o reeditadas en los años recientes en Bolivia de autores como Valentín Abecia V., Ricardo Anaya, Horacio Andaluz V., Antonio Araníbar Q., Joel Balderrama, A. Bazoberry Q., Rodolfo Becerra de la R., Raúl Botelho G., Lupe Cajías., C. Calvo G., F. Campero Prudencio, Humberto Cayoja R., Alberto Crespo G., Elvira Delgado de Bedregal, Jorge Escobari C., Gustavo Fernández, Luis Fernando Guachalla, Jorge Gumucio Granier, Mario Gutiérrez G., Herbert Klein, Walter Guevara A., Michel Hayes, Luis Iturralde Ch., Cástulo Martínez, José de Mesa, Teresa Gisbert de Mesa y Carlos D. Mesa Gisbert, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, Walter Montenegro, Osvaldo Montero H., Edgar Oblitas F., R. Orias Arredondo, A. Seoane y A. Torres, Marcelo Ostria T., Jorge Alejandro Ovando S., L. Peñaloza C., J. Pereira Fiorilo, Walter Pers García, Jaime Ponce, Leonor Rivera A., A. Saavedra W., Fernando Salazar P., J. Soria Galvarro, Alipio Valencia V., José Vargas V., Roberto Zapata de la B. y A. Zelada C.

Entre los textos publicados en Chile, vinculados a la mayor actualidad en el tema, pueden señalarse principalmente los de José Miguel Barros F., Mario Barros van B., Santiago Benadava, Enrique Bernstein C., Carlos Bustos D., Sergio Carrasco D., Patricio Carvajal P., Vicente Casanueva V., Carlos Chubretovich A., Rodrigo Díaz A., Joaquín Fernandois H., Uldaricio Figueroa P., Claudio Fuentes y Paz Milet, Fernando Hormazábal, Leonardo Jeffs C., Guillermo Lagos C., Luis Maira (Chile) y Javier Murillo de la Rocha (Bolivia), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Carlos Martínez S., Patricia Inés Moreno, Heraldo Muñoz, Hernán Paratori B., Teresa Pereira L., Edmundo Pérez Y., Rosa María Pinto E., Oscar Pinochet

de la B., José Rodríguez Elizondo⁴⁷, Walter Sánchez, María Teresa Infante y Gloria Echeverría, Raúl Sanhueza C., Marcela Tapia L., Eduardo Téllez y M. Yopo.

También entre otras obras actuales, publicadas en Lima, Buenos Aires, Córdoba y Caracas, vinculadas a la actualidad del tema, pueden señalarse las de Amado Canelas O., Percy Cayo Córdoba, del Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana, E. Ferrero C., Jorge Morelli P., Luis Antonio Morzone, Gustavo Pons M., O. de la Puente R., Agustín Saavedra W., Ronald B. Saint John, Alberto Ulloa y Amalia Uriondo de Martinoli.

La bibliografía existente permite contar con obras ilustrativas del curso en varios de los aspectos vinculados a la perspectiva histórica de las relaciones chileno-bolivianas, sirviendo de base escrita para profundizar en su conocimiento y análisis.

Así, y entre otros, haciendo referencia a textos muy recientemente publicados, por ejemplo, los escritos por los ex Cónsules Generales de Chile en La Paz, Carlos Bustos D. (1979-1980) y Edmundo Pérez Y. (2001-2003), desde puntos de apreciación distintos, el diplomático en el primer caso y el político en el segundo, evidencian la existencia de diversos tipos de situaciones y dificultades. El diplomático Carlos Bustos⁴⁸, se refiere, entre otros, a los contactos producidos entre los Presidentes de las Repúblicas, a la vinculación con los temas fluviales, a lo que denomina “El factor argentino”⁴⁹, importante cuestión que debe analizarse en cuanto a su condición cíclica como factor de agudización o disminución de las dificultades entre ambos países y formula un fundado análisis de “los elementos que han influido, afectado o condicionado diversas instancias de diálogo”⁵⁰ entre los que se encuentra la falta de una “política de estado”.

⁴⁷ “Los conflictos vecinales de Chile durante el gobierno de Lagos”.

⁴⁸ *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la Independencia a Monterrey*, Santiago, 2004.

⁴⁹ BUSTOS D., CARLOS, op. cit., pp. 319-320.

⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 305-324.

Por su parte, el Cónsul con rango de embajador, Edmundo Pérez⁵¹, político chileno de extensa trayectoria, proporciona una visión personal de los esfuerzos de acercamiento efectuados entre los años 2000 y 2002, motivados en decisiones de los gobiernos, habitualmente reservadas e incluso consistentes en diálogos secretos, poniéndose énfasis en las reuniones de los mandatarios Ricardo Lagos, de Chile, y Hugo Banzer, Jorge Quiroga y Gonzalo Sánchez de Lozada, de Bolivia, con ocasión principalmente de las Cumbres Iberoamericanas, que habrían avanzado incluso, en cuanto a que Chile pudiera considerar dar en arriendo una parte de costa a Bolivia para licuefacción del gas natural, concesión a largo plazo que podría situarse entre Mejillones y Cobija. Entrega así una visión útil sobre la insistencia en abordar el tema gasífero y las razones de política interna boliviana, elemento que cruza estas relaciones históricas, al tiempo que formula algunas “composiciones de lugar” que derivan de su experiencia en Bolivia.

Aun cuando constitutivo de un artículo, “Nueva mirada al problema boliviano”⁵², es de interés lo allí planteado por la profesora Ximena Fuentes Torrijo, de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile, en cuanto sugiere que una solución se encontraría en explorar la distinción entre soberanía territorial y derechos de jurisdicción, que podría adquirir Bolivia, sin afectarse ni revisarse las fronteras de Chile. Corresponde consignar que similar opinión se encuentra en lo sostenido por el ex Canciller de Bolivia y Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, de Sucre, Julio Garret A., también por medios de prensa, en cuanto “(...) la soberanía no es un prerequisite indispensable para tener el puerto”, sugiriendo exportar el gas “no por Chile ni el Perú, sino por Bolivia a través de un enclave territorial boliviano situado en la costa del Pacífico, que sin ser soberano, tenga un status de soberanía y territorialidad, otorgado mediante un comodato de 99 años prorrogables, en un lugar y de una extensión a negociarse, con Chile y el Perú, simultáneamente”⁵³.

⁵¹ *Una misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana*, Santiago, 2004.

⁵² En diario *El Mercurio*, Santiago, 2004.

⁵³ En prensa boliviana de agosto de 2003.

También se aprecia en la más reciente bibliografía boliviana, en gran medida por la naturaleza y el interés sobre lo sustantivo del tema, la formulación de criterios proactivos en cuanto a soluciones o acercamientos, vinculados a la superación de los conceptos tradicionales de soberanía, fronteras, reivindicación o defensa de territorios.

Así, el ex-canciller y académico Antonio Aranibar Q.⁵⁴ sostiene que inexorablemente la discusión de las soluciones para la mediterraneidad boliviana requiere la existencia de un nuevo enfoque trinacional y la directa participación de los tres estados, “integrando el norte chileno, el sur peruano y el occidente boliviano, con una visión de beneficios por un camino de desarrollo”, en un Proyecto Trinacional de Desarrollo⁵⁵. En otro de sus trabajos insiste en que por Chile y por Perú “en la práctica no está resuelta (esa) la agenda histórica”, de la mediterraneidad boliviana.

Más recientemente, el académico de Santa Cruz de la Sierra, Horacio Andalúz Vegacenteno⁵⁶, de nacionalidad peruana, formula desde Bolivia cuatro recomendaciones, muy diferentes de las generalmente planteadas por la política diplomática boliviana: respeto explícito del tratado de 1904; abandono por Bolivia de la tesis del rompimiento de relaciones, restableciéndolas “con el objetivo de reivindicarse como Estado por su reiterada conducta lesiva al derecho internacional”; abandono de la multilateralización del problema y entendimiento directo con Chile; y que en la hipótesis de cederse un corredor o enclave soberano, “Bolivia no debería precondicionar las negociaciones para su salida al mar al no canje territorial”. Al respecto sugiere que Chile acceda a la región amazónica. Si bien en la obra hay un reconocimiento expreso de la condición unificadora que reviste en la nación boliviana el problema marítimo, a la vez precisa la existencia de una falta de acuerdo interno en cuanto a las estrategias que deben seguirse para “un eventual retorno al Océano Pacífico”. La tesis del autor se dirige, en este aspecto, hacia una definida crítica

⁵⁴ *Bolivia, Chile y Perú. Hacia un futuro compartido*, La Paz, 1999.

⁵⁵ *Ibid.*, ANAYA, RICARDO, 1988.

⁵⁶ *Bases jurídicas para la reintegración marítima de Bolivia. La regla pacta sunt servanda como punto cero*, Santa Cruz de la Sierra, 2002.

de lo que ha sido la actividad de la mayor parte del gobierno o de la diplomacia del Altiplano, a la cual ve más asociada a un pasado carente de resultados, estimando la existencia del “emotivismo reivindicacionista” como una “hipótesis falsa”, opuesta a una posición teórica realista, objetando la denominación de “enclaustramiento geográfico forzado” y considerando como neutro y de significado objetivo el empleo del término “mediterraneidad”⁵⁷.

También es de comentar que, con ocasión del Centenario del Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 2004, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba, realizó un Curso de perfeccionamiento sobre “El Problema Marítimo Boliviano”⁵⁸, en que se analizan los antecedentes históricos del tema portuario y también la situación de los corredores bioceánicos, y una forma “viable y realista”⁵⁹ de alternativas a la salida al mar, previas a lo que se considera la solución del problema planteado por Bolivia.

Por otra parte, el profesor de la Academia Diplomática de Bolivia, Ramiro Orias, en otro texto, sintetiza como una carga histórica en la percepción del problema la existencia de una “lógica del enemigo”, que se traduciría en “Reivindicación para Bolivia; Revanchismo para Perú y Heroísmo para Chile”. Asimismo, el también ya citado profesor de la Academia Diplomática, Ramiro Prudencio, ha recalcado como única forma de resolver el problema marítimo “una negociación amistosa, fraterna e integradora”, estimando conveniente “un acercamiento bilateral confidencial”.

En tiempo cercano, con ocasión de la XXXIV Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 2004, la delegación boliviana dio a conocer el *Libro Azul*⁶⁰, con mapas, gráficos y textos en que destaca la anexión territorial por Chile de 158.000

⁵⁷ ANDALUZ, HORACIO, op. cit., pp. 11, 12, 41, 42, 143 y 139.

⁵⁸ Traducido en una obra de la misma denominación, editada por el académico Óscar Alba.

⁵⁹ ALBA, ÓSCAR (2004) *El Problema Marítimo Boliviano*, Cochabamba, p. 314.

⁶⁰ *El Libro Azul, La demanda marítima boliviana*. Dirección de Informaciones de la Presidencia de la República, La Paz, mayo de 2004.

kmts² y la circunstancia de experimentar Bolivia, por la falta de mar, pérdidas por US\$ 500 millones al año. En información más reciente, procedente de La Paz, se aumenta tal estimación a la de US\$ 1.200 millones.

Asimismo, aun cuando en estudios separados⁶¹, son también de interés los enfoques de Luis Maira y Javier Murillo, embajadores chileno y boliviano respectivamente, quienes aportan visiones orientadas a formas de solución para constituir un “escenario nuevo” sobre la base de una estricta negociación portuaria y la ampliación de proyectos de desarrollo común, en forma que “todos los asuntos sean conversables”. Con un orden predominantemente cronológico Murillo se refiere a “una vecindad fracturada”⁶², dirigiéndose a la precisa consulta de si a Chile le interesa la reconciliación con Bolivia, a lo cual contribuiría un programa de desarrollo trinacional, que sería preliminarmente en un área de 878.000 kms² que incluiría a Bolivia (La Paz, Oruro, Potosí, Pando), Chile (1a y 2ª región) y Perú (Arequipa, Apurímac, Cuzco, Madre de Dios, Puno, Tacna, Moquehua). Ambos criterios, vinculados a la escuela realista de la historia diplomática, son enfoques diversos al tratamiento tradicional y contienen elementos también de análisis para una perspectiva histórico-jurídica.

Se agregan a lo anterior, entre otros, los trabajos del Instituto de Estudios Internacionales, INTE, de la Universidad Arturo Prat de Chile⁶³, y el proyecto de investigación “Estudio de las propuestas de solución a las aspiraciones bolivianas de acceso al Océano Pacífico”, de los profesores Jorge Tapia Valdés y Luciano Mardones

⁶¹ MAIRA, LUIS; MURILLO DE LA ROCHA, JAVIER (2004) *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones*, Santiago.

⁶² *Ibid.*, ver de MAIRA, LUIS, pp. 91 y 27 y de MURILLO DE LA ROCHA, JAVIER, p. 99.

⁶³ *Propuestas de Integración para el siglo XXI* (2004) editora Marcela Tapia L., con trabajos de los académicos chilenos y bolivianos Sergio González Miranda, José Antonio González, William G. Torres Aranda, Carlos Bustos Díaz, Iván Witker Barra, Waltraud Queiser Morales, Sergio Carrasco Delgado, Leonardo Jeffs Castro, Rigoberto Sanchez Fuentes, Antonio Aranibar Quiroga, Carlos Martínez Sotomayor, Julio Garret Aillón y Ramiro Orías Arredondo, Iquique, Chile.

Cappanera⁶⁴, que contiene antecedentes y referencias de importancia, y en el cual se propone, además, la formación de un archivo sistemático de las proposiciones de solución que se han formulado.

De interés resulta, asimismo, lo expuesto por el especialista en relaciones internacionales de la Universidad Nur, Henry Baldelomar Ch., quien reconoce como contemporáneas y sucesivas etapas de la política marítima boliviana las de confrontación, multilateralización y flexibilización, considerando positivamente esta última⁶⁵.

9. ASPECTOS DE IMPORTANCIA ACTUAL

Derivado de todo lo anterior, a lo precedentemente consignado parece del caso agregar, como síntesis, algunos aspectos de importancia actual que deberían ser considerados en cualquier análisis fundado del tema y entre los cuales, aunque no exclusivamente, pueden señalarse los siguientes:

- a. La determinación en cuanto a si es aún posible sostener que no existe diferendo entre ambos estados o si, por el contrario, es aceptable apreciar un fondo real existente y fundado sobre el tema, y la unión al tema portuario de otras dificultades o cuestiones.
- b. La significación, utilidad o perjuicio que tiene la falta de relaciones diplomáticas formales chileno-bolivianas, definida en 1962 por el Canciller José Fellman Velarde como correspondiente a una forma de política exterior, considerada como un factor

⁶⁴ Presentado a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, año 2004.

⁶⁵ “Una década y tres estrategias con relación a Chile”, en IV Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales, Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz, Bolivia, 4 a 6 de octubre de 2006. En Panel “Relación Chile-Bolivia”, expositores Henry Baldelomar Chávez y Sergio Carrasco Delgado.

más de perjuicio que de beneficio para los gobiernos de Bolivia, y el estudio de las posibilidades reales de su reanudación, condicionadas o no por el tema marítimo.

- c. El establecimiento acerca de si es inamovible, o a lo menos subsistente, la consideración bilateral del tema o si, por el contrario, habría tendencia a extenderse al Perú e incluso más. A la vez, y en tal caso, si ello podría ocurrir en oportunidades posteriores o coetáneas a las eventuales negociaciones chileno-bolivianas.
- d. Al respecto, la consideración de la posición del Perú acerca de una eventual cesión sobre un corredor en lo que fue parte de su territorio original, o la subsistencia o no de su política tradicional al respecto, de no modificación de la situación definida en el Tratado de Lima de 1929. El planteamiento peruano sobre la línea de frontera del mar con Chile, la concesión de puerto a Bolivia por el Perú⁶⁶ u otras fórmulas de integración.
- e. La política general de Argentina y las muy recientes dificultades en materia de restricciones a las actividades comerciales con Chile⁶⁷.
- f. La determinación en cuanto a las diferencias estratégicas existentes en Bolivia sobre el tema portuario y a las discrepancias que podrían existir internamente en ambos países, lo que requiere conocer los criterios de gobernantes, fuerzas armadas, congresales, entidades sociales y partidos políticos. La influencia de las opiniones públicas internas y de sus reacciones, más o menos expresadas y en que se reconocen factores de cercanía y de alejamiento.
- g. Consiguientemente, la definición de políticas de estado. Tema sin duda central, porque no ha habido a través de todo el curso histórico de las dificultades una clara determinación por

⁶⁶ “Integración Peruano Boliviana. Planteamiento del Perú sobre el proyecto de gas boliviano”, agosto de 2002.

⁶⁷ De septiembre del año 2006. El subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile había declarado, en julio de 2006, que el gas estaría fuera de la agenda negociadora. Ver en diario *La Tercera*, edición de 1 de octubre de 2006.

Bolivia de lo que efectivamente puede pretender, y de sus eventuales compensaciones, ni de parte de Chile en cuanto a definir cuál sería internamente el grado de prioridad del tema y acerca de lo que eventualmente podría ser aceptable o viable, con consideración a su opinión pública.

- h. La insistencia —que se constata decreciente— en los requerimientos de revisión del Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 1904, concordante con el respeto y observancia de los tratados internacionales. La necesidad de un ejercicio exclusivo de la diplomacia profesional, unida a la vinculación con las realidades de cada país. La consideración de las realidades y alcances de una diplomacia personal y de los pueblos.
- i. La precisión de los conceptos de cualidad marítima y de mar soberano. Las relaciones jurídicas y prácticas entre mar soberano, soberanía compartida, derechos de jurisdicción, administración exclusiva sin soberanía, enclave territorial en la costa del Pacífico, sin soberanía y perfeccionamiento del acceso al mar. La consideración de canjes territoriales. El análisis de factibilidades, antecedentes aún no conocidos y nuevas proposiciones.
- j. Los planteamientos bolivianos en cuanto a zona de desarrollo marino, facilidades para el tránsito de personas, control del contrabando y del narcotráfico, tráfico de cargas e instalaciones portuarias. Así como los planteamientos chilenos en cuanto a actividades comunes de cooperación científica y técnica, intercambios educacionales, transporte aéreo, turismo y combate al narcotráfico.
- k. La significación e importancia de las cuestiones económicas, principalmente de los recursos hídricos, de gas y pesqueros.
- l. La importancia de la globalización en las relaciones vecinales presentes y en la formación de bloques regionales con relación a los objetivos nacionales propios o compartidos. La existencia de bloques ideológicos como elementos de presión continental.

10. APROXIMACIONES O DESENCUENTROS

Sobre todos estos puntos, el curso de las relaciones chileno-bolivianas más cercanas en el tiempo, así como los diversos matices de los temas involucrados en aquéllas, parecen complicar la situación en cuanto a que, desde ya, no aparece suficientemente claro qué pueden significar “aproximaciones” o “desencuentros” para los gobiernos y actores estratégicos principales de ambos Estados.

Se vincula lo anterior a lo sostenido por diversos académicos bolivianos y chilenos, criterio del que participo, acerca de la necesidad de definir “políticas de Estado” claramente comprensibles, precisas y posibles de armonizar con las realidades nacionales, legítimos intereses, equilibrios, opiniones públicas y voluntades políticas.

Puede concluirse que se confunden o no se armonizan debidamente la diplomacia oficial, que obviamente conoce y analiza también proposiciones específicas, algunas reservadas, con las opiniones públicas nacionales, la exposición comunicacional, la paradiplomacia y otros medios o influencias, que generan resultados no siempre concordantes, los cuales comprensiblemente deben reconocer matices y oportunidades, de curso usualmente complejo y que se actualizan en el tiempo. Lo que, según se aprecia, no entrega a esta época ningún curso o resultado concreto posible.

Por otra parte, es procedente consignar como más bien erróneos los elementos de diplomacia personal o mediática que suelen emplearse, sin que correspondan a liderazgos o a visiones realistas de las relaciones vecinales, lo que es un factor no menor de situaciones o apreciaciones que puedan darse en lo futuro.

Se trata, por consiguiente, de considerar el planteamiento de sí los medios políticos más cercanos conocidos y empleados, tales como reuniones entre los Presidentes de las Repúblicas, encuentros de Cancilleres, la evidente distinta velocidad e intensidad que se da al tema por Bolivia y por Chile, las visitas de parlamentarios, apoyos de otros gobernantes, política argentina, política peruana y las declaraciones o discusiones públicas sobre materias discrepantes, con sus varias manifestaciones, han contribuido o no, y en qué medida, al mejor curso de las relaciones. Duda que parece confirmarse, en lo

concreto, con el cercano anuncio de los cancilleres David Choquehuanca y Alejandro Foxley en cuanto a blindar sus relaciones en términos que sólo podría canalizarse por la Comisión Binacional, a través de los respectivos ministerios, lo que se discuta sobre los temas de las relaciones entre los gobiernos de Bolivia y de Chile, respectivamente⁶⁸.

Las actuales conversaciones sobre el tema marítimo, canalizadas a través de la Comisión Binacional⁶⁹, se anunció que contarían⁷⁰ con la formulación por la delegación boliviana de una propuesta, planteada aún sin restablecer relaciones diplomáticas formales. Ello aparece como avance de importancia en las relaciones chileno-bolivianas, pero presentaría el inconveniente objetivo de plantearse dentro de un marco no resuelto de diferencias en cuanto a qué se comprende por cada Estado y en medio, además, de declaraciones u opiniones no necesariamente coincidentes, y en ocasiones contradictorias, según se aprecia en este trabajo.

Así, por ejemplo, y entre otras, frente a las terminantes declaraciones del canciller Choquehuanca —“Bolivia volverá pronto a tener una costa marítima y por eso restablecerá relaciones diplomáticas con Chile. (...) [P]ronto vamos a dejar de pertenecer a los países sin litoral”⁷¹—, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, general Óscar Izurieta declara que se trata de “(...) negociar con ingenio, pausadamente, cosas concretas a largo plazo. Y si en ese proceso se

⁶⁸ En prensa boliviana y chilena de septiembre de 2006.

⁶⁹ La más próxima reunión se anunció para el 27 de noviembre de 2006 en Iquique, lo cual fue cambiado para dos días antes, en Santiago, debido a la coincidencia de las delegaciones con la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

⁷⁰ Según indica el diario *La Razón*, de La Paz. En lo concreto, ha señalado el canciller David Choquehuanca que sólo se hablará del punto “fundamental” cuando existan “avances concretos”, agregando que “estamos llevando adelante un diálogo bilateral entre Chile y Bolivia, y este proceso tiene avances muy significativos. Estamos en pleno proceso de la construcción de la confianza mutua (...). Los bolivianos estamos superando eso de que los chilenos son nuestros enemigos”. En diarios *La Tercera* y *El Sur*, de Concepción, ediciones de 25 y 26 de noviembre de 2006.

⁷¹ En prensa boliviana y chilena de septiembre de 2006.

puede buscar una fórmula que mejore la accesibilidad al mar de Bolivia, me parece muy positivo para Chile. Pero la soberanía es un tema intratable. Hay muchas fórmulas antes de ella⁷².

Sobre el trabajo de la Comisión Binacional, llevado por cauces oficiales, no se han entregado aún antecedentes sobre el avance y alcances concretos del mismo. No obstante, en los hechos, como consecuencia de la reciente reunión en Santiago del 25 de noviembre de 2006, se suscribió por el subsecretario chileno y el vicedirector boliviano un Acta, según la cual Chile sólo se compromete a habilitar próximamente el puerto de Iquique bajo el régimen de libre tránsito y a rehabilitar durante el año 2007 el tramo chileno del ferrocarril de Arica a La Paz, reiterándose la disposición “de continuar este diálogo de manera constructiva”⁷³.

Puede sí concluirse que, aún cuando pudiera haber una disposición favorable del gobierno chileno, se ha configurado en este país un nuevo escenario para el desarrollo del tema, representado por las comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados, en las cuales se han manifestado explícitas reservas sobre estos trabajos, a más de las manifestaciones de la propia opinión pública chilena, aún no consultada⁷⁴.

Desde esta perspectiva, sobre la cual deben haber nuevas precisiones, también las discrepancias internas respecto de las políticas del gobierno del Presidente Evo Morales⁷⁵, así como sus vínculos ideológicos y militares con otros gobiernos americanos, pueden actuar como elementos de dificultad objetiva.

⁷² Entrevista en diario *El Mercurio*, Santiago, edición 17 de septiembre de 2006.

⁷³ En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

⁷⁴ Sobre este aspecto, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alejandro Foxley, ha declarado: “(...) tenemos que hacer un esfuerzo de persuasión a la opinión pública de los respectivos países cuando se trata de temas que pueden ser más complicados o más complejos”; en prensa chilena de septiembre de 2006.

⁷⁵ Principalmente en los departamentos de Santa Cruz, el Beni, Pando y Tarija. Se ha agregado recientemente la inserción, publicada en la prensa boliviana del 19 de noviembre de 2006, por los prefectos de Santa Cruz, Beni, La Paz, Cochabamba, Pando y Tarija, motivada por la actividad del gobierno.

Así ha ocurrido con el Acuerdo Complementario del Convenio Básico de Cooperación Técnica o Militar suscrito por el gobierno de Bolivia con el gobierno de Venezuela, en mayo de 2006, recientemente conocido, por el cual se convino la construcción de bases militares en la frontera boliviana, así como proporcionar armamentos, contingente y asistencia logística para sus fuerzas armadas, lo que provocó intensa preocupación en Chile⁷⁶, Perú y Paraguay. Si bien a mediados de noviembre de 2006, el ministro de Defensa de Bolivia anunció que la ayuda venezolana para construir un cuartel militar en el departamento amazónico del Beni y para construir un puerto cerca de la frontera con Bolivia y Perú quedaba suspendida hasta el año 2007⁷⁷.

En síntesis, se trata, sobre la base del conocimiento y análisis fundado del tema, a lo cual se pretende aportar con este trabajo, de llegar a la conclusión, también fundada, de si todo ello facilita lo que se estime como reales acercamientos, si no lo son, o si, por el contrario, simplemente pueden derivar en retrocesos. Es que los factores y matices del tema son mucho más variados y complejos de lo que parecen, en lo que se percibe como tal vez apresuradas apreciaciones.

⁷⁶ Por ejemplo, el llamado al Congreso de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. También declaraciones del ex Comandante en Jefe del Ejército y director de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile, Juan Emilio Cheyre, quien lo estimó “inaceptable y peligroso”; en prensa chilena de noviembre de 2006.

⁷⁷ En prensa boliviana y chilena de noviembre de 2006.

II

SEGUNDA PARTE

Nuevas perspectivas

2.

ESTAÑO Y COBRE:

Las relaciones internacionales de Bolivia y Chile
con los Estados Unidos entre 1960 y 1980

LORETO CORREA VERA

SALVADOR ANGULO ESCUDERO

Bolivia y Chile

El presente trabajo constituye un avance de investigación de un proyecto de mayor alcance que pretende estudiar las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica entre 1960 y 1980. En particular este artículo recoge los alcances de las relaciones vinculadas a Chile y Bolivia durante las décadas de los 60 a los 80, época correspondiente a la Guerra Fría, dentro del concierto de la historia contemporánea mundial, en las que se presentan diferencias y similitudes, continuidades y rupturas en sus procesos políticos internos y externos que nos parecen ilustrativos de la situación a nivel regional. Esto, más allá de los grados de desarrollo económico, la historia particular y los números estadísticos, permite reconocer más “manos”

intervinientes en la política que las que habitan en La Moneda de Santiago o el Palacio Quemado de la ciudad de La Paz; manos que casi siempre en nuestros Estados han determinado algo más, en el quehacer de los partidos, y en la vida de sus sistemas políticos.

1. RETROSPECTIVA¹

Las décadas de los 60 y los 70, constituyen una época en la que se definen matices permanentes en las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica. Producto de dicha definición, los historiadores, científicos políticos, economistas y sociólogos han elaborado una serie de conceptos para analizar estas relaciones. Conceptos como *influencia*, *intervencionismo*, *imperialismo* o *estructura de dominación*, *colonialismo*, *hegemonía*, *dependencia*, *independencia*, *sobranía limitada*, fueron utilizados para explicar las formas en que se relacionaban los países desarrollados con los subdesarrollados. Hoy, de lo que más oímos es de la *globalización*, pero no podemos olvidar que estos términos se han resignificado y forman parte de una nomenclatura que tiende a morigerar las connotaciones negativas de otras épocas.

A inicios del siglo XXI, resulta importante recordar que existe un tema básico en la agenda norteamericana en relación con América Latina. El tema de los intereses primarios y secundarios que constata el cientista político norteamericano Howard Wiarda en su obra *Estados Unidos y América Latina: continuidad y cambio*. En ese sentido, ¿alguien puede dudar que los países latinoamericanos supeditan sus acciones internas y a veces externas a la decisión norteamericana, ya sea para no ser excluidos de la agenda internacional o para ser tomados en consideración respecto de algunos beneficios al estarlo?

En Colombia, Perú y Bolivia la desertificación; en Chile, las pautas del comercio e inversiones; en Bolivia, el condicionamiento

de préstamos e inversiones. Y si esto es válido hoy en día, ¿por qué asistimos a la situación de que unos Estados “piensan” que son independientes, soberanos en sus decisiones y gestores de su propia historia, cuando en realidad no lo son? Lo que está claro es que la responsabilidad del surgimiento de estados dominadores y estados subordinados es mutua, aunque hay que dejar en claro que cuando existen situaciones de poder, las cosas se facilitan para unos y se complican para otros.

La pregunta de fondo surge al plantear ¿cuáles son los intereses que Estados Unidos defiende en la región? Bien es sabido que desde 1823 existe la Doctrina Monroe, pero si desde fines de la Primera Guerra están los intereses directos en el continente, que van mucho más allá de lo territorial, aquellos que se vinculan al funcionamiento del imperialismo, ¿qué matices adquieren estos rasgos en países como Chile o Bolivia? Estados muy distintos, pero que durante un período de sus historias nacionales compartieron la experiencia de haberse visto integrados a los intereses estadounidenses.

Ahora bien, intereses primarios y secundarios, vale la pena advertir las diferencias y los niveles de intervención. Ello por cuanto en momentos en que las coordenadas del poder internacional han revelado un viraje completo hacia el unipolarismo, se advierte el mantenimiento de un discurso y la ausencia de un nuevo modelo de las relaciones que permita revertir algunas limitaciones de la realidad internacional.

En la lectura de Wiarda, los intereses primarios fundamentan su visión de la política exterior de los Estados Unidos a partir de tres principios: estabilidad, seguridad y hegemonía. Al respecto, la validación de los mismos se produce a partir de intentar:

- a. Mantener y optimizar el acceso a materias primas de la región (producción de carácter estratégico, en forma preferencial y al menor precio), mercados y vías de comunicación. Protección de fronteras. En Chile, y durante esas décadas, el cobre; en Bolivia, el petróleo y el gas.
- b. Mantener estabilidad en las vías que son compatibles con los intereses norteamericanos (económicos, estratégicos y políticos). Puede implicar defensa del *statu quo* o cambio, según las

¹ Parte de este artículo fue publicado por los autores en el libro *Bolivia. El siglo XX*, IFEA, La Paz, 2000.

circunstancias internacionales. En Chile, el impulso al golpe de Estado de 1973; en Bolivia, la permanente negociación respecto de la *Gulf Oil Company* en este país.

- c. Impedir el acceso a potencias foráneas hostiles (dependiendo de la época y de las relaciones internacionales: Alemania, Italia, Unión Soviética, Japón, etc.), ya fuera a través del financiamiento de propaganda anticomunista en la región, o bien, premiando con préstamos o la presencia de inversiones la cercanía por seguir en parte las pautas económicas del país del Norte.

Pero esto suena muy genérico, o quizás más bien rudo. No obstante, en el mismo período, ¿hubo mecanismos que permitieran entender la presencia norteamericana en la región de forma menos virulenta y hasta beneficiosa? La respuesta es sí.

La administración Carter inició una nueva fase de negociaciones a finales del siglo XX e introdujo los intereses secundarios, que sólo se hacen efectivos en períodos en que no hay crisis, es decir, cuando no se advierten situaciones que pongan en peligro los intereses primarios. Al respecto, la política exterior norteamericana expresa su interés en:

- a. La defensa de los derechos humanos. Por ello, los reclamos de las Naciones Unidas y los foros internacionales a raíz de los asesinatos, torturas y desapariciones durante los gobiernos militares.
- b. La defensa de la democracia, impulsada desde la misma Casa Blanca en los foros de la OEA, y los condicionamientos dados a los organismos de financiamiento multilateral para el otorgamiento de préstamos concesionales a los países que no consolidaban sistemas democráticos ya en los inicios de los años ochenta.

De acuerdo a esto: ¿qué rasgos tienen las relaciones entre los EE.UU. y los países de la región? La política norteamericana hacia América Latina está orientada por la crisis, es decir, la región como un todo tiene una prioridad de bajo rango en comparación, por ejemplo, con Europa occidental, receptora de préstamos, aliada a

través de la OTAN. Los casos de Guatemala en 1954, Cuba en la década del cincuenta, Bolivia y Chile en la del setenta y Nicaragua en la de los ochenta –sólo por citar algunos–, nos sirven de ejemplo. El resto del tiempo, Latinoamérica tiende a ser ignorada y nótese que en todos los casos están en riesgo los capitales norteamericanos a través de las empresas transnacionales. En ese sentido, se advierte que no se trata de la política exterior de un gobierno, sino que es un tema de Estado y que tanto los gobiernos republicanos como los de signo demócrata mantienen intereses directos en la región.

En Bolivia, concretamente, existe la actitud de observar desde una postura acrítica el fruto de estas relaciones y obviar el fenómeno de control político y económico, o darlo por sentado, a través de una Bolivia capitalista dependiente. Esta forma de apreciación de los asuntos políticos es bombardeada diariamente por los medios de comunicación. Medios que, habrá que reconocer, carecen de visión, porque entre otras cosas no historian, sino que informan, y nos impiden cada vez más la percepción y comprensión integral de lo que realmente sucede en el país, y lo que es peor aún, producen una suerte de desorientación permanente en la elaboración y aplicación de políticas coherentes a implementar por parte del Estado.

No cabe duda que la tanto historiografía chilena como boliviana explican desde una perspectiva interna un sinnúmero de experiencias fundamentalmente políticas que han vivido nuestros países; pero no es menos cierto que esta visión resulta cada vez más limitada y estrecha a la hora de elaborar explicaciones integradas de la toma de algunas decisiones políticas a nivel regional. En ese sentido:

1. ¿Puede pensarse que Bolivia posee autonomía en la toma de decisiones políticas cuando la DEA está presente en el trópico cochabambino?
2. ¿Cuáles son los límites metodológicos a la hora de verificar cómo se conforma el sistema político interno?
3. ¿Puede considerarse autónoma una decisión como la elección de un presidente, las formas de realización de una campaña política o la política de Estado contra el narcotráfico?
4. ¿En qué minuto la política nacional se desdibuja cuando aparecen los intereses de la Secretaría de Estado norteamericana?

Y, en el caso chileno:

1. ¿Qué sucede cuando las reglas del libre comercio no son acatadas por la empresa privada norteamericana?; ¿cuál es al respecto la postura de su gobierno?
2. ¿Qué implicancias conlleva el hecho que nuestras Fuerzas Armadas no quisieran adquirir material bélico de alta tecnología a otros fabricantes no norteamericanos en los setenta?
3. ¿Por qué Estados Unidos nombra a Argentina como socio militar estratégico –extra OTAN– en América Latina, creando situaciones de desigualdad en el trato Estado-Estado regionales?
4. ¿Fuera de las razones de la política interna, por qué fracasó la vía chilena al socialismo?
5. ¿No es cierto que durante un período bastante extenso de la dictadura pinochetista, el precio del cobre se mantuvo en niveles muy bajos, con el propósito de presionar al gobierno para que dirigiera sus pasos hacia un proceso de democratización?
6. ¿En qué minuto, efectivamente, eran los gobiernos quienes efectivamente tomaban las decisiones de poder?²

No estamos criticando si las situaciones aludidas tienen o carecen de fundamentos morales o éticos. Se trata de identificar si efectivamente podemos hablar de toma de decisiones soberanas –públicas y privadas–. Es en este sentido que nuestra investigación propone una mirada más amplia, de conjunto.

La historia de los años 60 a los 80, constata que los Estados Unidos, en materia de política internacional actuó hegemónicamente, no sólo por convicción ideológico-política, sino por la incidencia de los intereses del capital transnacional en la región a través de la internacionalización y la optimización de sus inversiones en

² Alvaro Numbela se interroga sobre el origen del poder y señala: “¿De donde viene el poder? (...) ¿Cuál es su asiento? (...), ¿de dónde proceden las fuerzas que le consagran?, en síntesis, ¿el Poder del Estado se define por la fuente de donde proviene?” En *Problemas Nacionales del Estado Neoliberal* (1996) Edición Práctica, Colección de Tribuna Judicial, Cochabamba, p. 63.

América Latina. Sólo así se explican fenómenos tan contradictorios como el apoyo de la CIA a la subversión durante el mandato de Allende y la venta de armas en años posteriores, situación paralela a un discurso, en la sombra, sobre los Derechos Humanos al Gobierno del General Pinochet. O en el caso de Bolivia, la manifestación del apoyo norteamericano a la entrada de capitales a través de los préstamos internacionales, que condicionaron las afinidades políticas del momento, y de las cuales sólo las élites nacionales junto con las empresas transnacionales resultan ser las más beneficiadas.

Nos parece importante reconocer que los Estados Unidos adecuan sus intereses internos a sus necesidades de predominio ideológico-político en la región. De esta política norteamericana se desprenden valores que los Estados Unidos intentan posteriormente hacer internacionales a través de un discurso que se plasma, entre otros muchos foros, por medio de los organismos multilaterales de carácter supranacional y que unen a su tradicional política disciplinaria del garrote, en caso de ser transgredida.

Su política exterior hacia la región generalmente ha sido catalogada como continuista³, con énfasis o matices distintos de una administración a otra. Sin embargo, en nuestra opinión, la defensa en el tiempo de los intereses hegemónicos privados de Estados Unidos en el área, sean éstos estratégicos, económicos o políticos, ha implicado por parte de sus sucesivos gobiernos el diseño, aplicación

³ Para el autor Howard Wiarda, existen continuidades de la política norteamericana en relación a América Latina: “Subyacente a la retórica propia de las campañas electorales, que reciben, por lo demás, tan desproporcionada atención y de las “nuevas directrices” que toda nueva administración se siente obligada a anunciar, los fundamentos de las actitudes norteamericanas y de su política hacia América Latina permanecen generalmente constantes de administración en administración. Pasada la retórica de la campaña, llegado el momento en que el gobierno se ve obligado a enfrentar las realidades de la política interna, la fuerza de la opinión internacional y de los otros actores internacionales, junto a las complejidades e insondables profundidades de la realidad latinoamericana, se genera un proceso de moderación que obliga a todos los gobiernos a circunscribir su acción dentro de los parámetros políticos fundamentales y acordados”. WIARDA, HOWARD (1983) “Estados Unidos y América Latina: continuidad y cambio”, en *CPU*, N°35, Santiago, pp. 161-178.

y optimización de una estructura de *neodominación*⁴, categoría analítica en la que se observa el poder del capital privado y la acción de las empresas transnacionales (ETN) que sobrepasan la tradicional división entre intereses estatales y no estatales, o en otras palabras, cuando el Estado aparece como el gran instrumento del empresariado norteamericano, y hay que decirlo también, latinoamericano, en la consecución de sus objetivos económicos. En este aspecto, la dependencia económica multivariable constituye vías por las que transitan estos hechos.

En su política hacia América Latina en el siglo XX y sobre todo en las décadas de 1960-1980, cada administración norteamericana fue reafirmando la importancia del capital privado norteamericano para el desarrollo de la región; sin embargo, ésta no sale de su estancamiento y las ETN⁵ y los bancos cada vez lograron mayores beneficios, tanto desde el *establishment* como desde el empresariado.

Dos aspectos más, antes de entrar en cada uno de los casos. Uno relacionado con las perspectivas de análisis realizadas para ambos países; otro sobre algunos mitos.

Al realizar nuestra investigación, observamos que si bien existen muchas obras escritas sobre el tema, no es menos cierto que aún no se logran empalmar las historias nacionales y la ciencia política con las relaciones internacionales. Los esfuerzos para América Latina son escasos y casi siempre omiten a Bolivia.

Para casos como los de Colombia o Perú, la abundancia de documentos es un tema clave, pero también lo es la falta de método para mirar el asunto. Complementariamente a esto, está el hecho de que en la mayoría de los casos se trata de visiones descriptivas o ideologizadas, donde unos son víctimas y otros son victimarios, reduccionismo que ha alimentado visiones de izquierda y que ha cegado el

pensamiento de derecha en algunos casos. Para Bolivia, el tema es evidente en la literatura político-histórica, del que se escapan algunos sociólogos y politólogos recientes que han estudiado las estructuras políticas nacionales y las deficiencias de un sistema constitucional que deja espacios amplios para la intromisión extranjera. Sin embargo, en las décadas que nos ocupan pensemos, por ejemplo, en la actitud de la dictadura de Banzer en relación con la obtención de préstamos en los años setenta, destinados a la compra de armamento, o la de Pinochet frente a los Estados Unidos en relación al tema de las indemnizaciones del cobre, quien no dudó en pagar para que no se le molestara en los primeros años de la dictadura.

¿Qué premisas considera este estudio desde una perspectiva teórica del funcionamiento del sistema de relaciones internacionales? Inicialmente, se parte de la base que los estados latinoamericanos no son plenamente soberanos de sus actos, y que las realidades históricas son mucho menos nacionales de lo que los estados latinoamericanos se empeñan en asentar, que no nos gobernamos solos como decimos y que es más sensato admitirlo que seguir con los discursos nacionalistas que sólo sirven para descalificarnos. Asimismo, en esta lectura se considera que una de las advertencias al sistema político radica en que debe anticiparse a los esquemas de intervención. Ello, considerando dos aspectos: primeramente a través del robustecimiento de los organismos multilaterales y en concreto de Naciones Unidas. Por otra parte, mediante la articulación de redes latinoamericanas solidarias y estables que monitoreen las relaciones considerando el fortalecimiento de democracias autónomas incluyentes y con soportes constitucionales representativos. En ese plano, una de las dimensiones renovadoras que sigue pendiente se conecta con la integración, que amerita una reflexión colectiva latinoamericana en la que se introduzcan factores determinantes en la seguridad de los Estados, ya no desde la multipolaridad, sino desde la unipolaridad de un sistema que al menos nos acompañará por algún tiempo. El trabajo que presentamos desarrolla tres vertientes de las relaciones, un *raconto* del esquema de relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos durante el siglo XX, y un esquema de los procesos y sucesos en Bolivia y Chile respectivamente.

⁴ El concepto hace alusión a la autoridad o influencia norteamericana, bajo la cual se encontraba América Latina (en este caso de 1900 a 1980, aproximadamente). Plantea una estructura basada en una serie de mecanismos –económicos, políticos, militares, tecnológicos, ideológicos–, que actúan complementariamente en pos de la reproducción y optimización de la misma estructura.

⁵ Empresas transnacionales.

2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SIGLO XX

2.1. Desde principios de siglo hasta la Segunda Guerra Mundial

A fines del siglo XIX, emergen en el contexto internacional dos nuevas potencias: Japón y Estados Unidos. Ambas desafían hasta ese momento la indiscutida hegemonía europea. En el ámbito internacional, el año 1898 marca el triunfo estadounidense en la guerra contra España, arrebatándole Cuba, Puerto Rico y las Filipinas, naciones que mantiene en calidad de semi protectorado. En este sentido, Estados Unidos se transforma en un poder colonial en Asia, siendo el propio presidente T. Roosevelt quien explicita en 1904 el derecho que atribuía a su país de implementar una política internacional en el área.

Desde una perspectiva económica, Estados Unidos se consolidó como potencia industrial. Paralelamente, a nivel interno fue capaz de impulsar la colonización hacia el Oeste norteamericano, demostrando el dinamismo y pujanza de su población.

Producto de la Primera Guerra Mundial, Europa intensifica su proceso de decadencia a nivel internacional, reafirmando la hegemonía mundial de Estados Unidos. Su estable economía y situación política interna, lo constituyen en un exportador de capitales netos. En relación con América Latina, el conflicto provoca un cambio sustancial de sus relaciones con el resto del mundo occidental.

Tras el término de la Guerra, el poder y la influencia norteamericanos aumentan a nivel mundial. A su actuación en Cuba le siguen las ocupaciones de Nicaragua entre 1912-1925 y 1926-1933, Haití de 1915 a 1934, República Dominicana de 1916 a 1924, y Cuba, por segunda vez, entre 1917 y 1922. En estas circunstancias, se dejan claramente establecidas las pretensiones de control político interno, presupuesto básico para garantizar una hegemonía económica en la región. A partir de la década de los años 20, ningún país pudo ya soslayar las presiones norteamericanas; ni siquiera México, recién salido de una revolución política, fue capaz de hacerlo.

El influjo de la Gran Depresión afecta tanto a la economía norteamericana como a las febles economías monoexportadoras latinoamericanas. Tras la baja en los precios de las materias primas, América Latina deja de ser receptor de capitales americanos; sólo México, Brasil y Argentina conservan alguna clase de financiamiento externo. El resto de los estados latinoamericanos se ven a partir de entonces pagando enormes deudas y viendo la forma cómo nacionalizar sus sectores económicos estratégicos, única alternativa viable de crecimiento hacia adentro y autonomía.

La década de 1930 constituye la época del desarrollo del fascismo en Europa. Ello ocasiona en América Latina un giro hacia la derecha, dando origen a movimientos antidemocráticos y antiliberales que generan gobiernos autoritarios, mientras que los sectores de izquierda intentan repeler a toda costa sus sucesivos y violentos ataques. Con el correr de la década, América Latina se convierte en el escenario de una competencia geopolítica incontrolable. Tanto italianos como alemanes buscan establecer una influencia predominante en Brasil y Argentina, lo cual implica estimular un rechazo hacia Inglaterra y por extensión hacia Estados Unidos. La Alemania de Hitler, el principal país del Eje, acaba por elaborar un ejemplar modo de operar en la región, creando toda una red de contactos y agentes con el convencimiento que los latinoamericanos de ascendencia germana iban a estar felices de ver “unida la patria aria”, incentivando de paso el separatismo político bajo el alero del nacionalsocialismo⁶.

Desde una perspectiva geopolítica, la competencia por el predominio mundial había comenzado y Estados Unidos podría resultar vulnerable en su flanco latinoamericano. Ello propicia su expansión en el Caribe, colocando una consistente guardia militar a través de los pasos marítimos vitales. En estas circunstancias, el Canal de Panamá constituye un punto estratégico a cautelar y cuando los japoneses se alinearon junto a italianos y alemanes, el peligro de una confrontación en dos océanos se hizo tan inminente, que Estados Unidos se vio en la obligación de replantear los lazos hemisféricos

⁶ SKIDMORE, THOMAS E.; SMITH, PETER H. (1996) *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*. Editorial Crítica, Barcelona, p. 380 ss.

desde una nueva óptica que implicara la obtención de un apoyo mayoritario e incondicional por parte de los países de la región en caso de un conflicto bélico generalizado. Una vez más, el tema de la *seguridad nacional* se constituirá en otro de los intereses norteamericanos a salvaguardar en el área.

Establecida una significativa influencia cultural norteamericana en sustitución de la europea y una vez declarada la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de los Estados Unidos, encabezado por F. D. Roosevelt, busca inmediatamente fortalecer los vínculos con los Estados de la región, solicitándoles abiertamente su apoyo político y militar. En síntesis, a partir de entonces Estados Unidos requiere de Latinoamérica:

1. Bases militares, en especial en la zona del Caribe y las costas atlánticas de Sudamérica.
2. Acceso garantizado a materias primas claves, como el caucho y el cuarzo.
3. En caso de incorporarse al conflicto, disposición a integrar una alianza con los Estados Unidos frente a las potencias del Eje.
4. Garantía de neutralidad de las naciones latinoamericanas, lo cual impediría cualquier peligro de penetración enemiga a su territorio.

La planificación del gobierno norteamericano da los resultados esperados durante la guerra, lo cual le permite incrementar su influencia en América Latina, estructurándose, desde una perspectiva económica, un flujo de materias primas para su industria bélica; y desde una perspectiva estratégica, una adecuada cooperación política y militar. Se podría afirmar que la Segunda Guerra Mundial afianza de manera considerable los vínculos hemisféricos.

Estos aspectos quedaron perfectamente claros, una vez finalizada la guerra:

El fin de la Segunda Guerra Mundial puso a los Estados Unidos en un papel enteramente nuevo en el escenario mundial. Aunque habían llegado a transformarse en una poderosa nación ya antes de la Segunda Guerra Mundial, es sólo después de ella que llegaron a desarrollar una

política exterior global, una política que sostiene que los intereses vitales norteamericanos se encuentran afectados incluso en las más remotas áreas del mundo⁷.

Por ello, aunque Francia e Inglaterra fueran también potencias vencedoras, ciertamente ambos países quedan con tales niveles de endeudamiento y desastre interno, que no consiguen sino liquidar sus compromisos a costa de sus posesiones ultramarinas. Así, desde 1945 se contempla sin contrapeso el auge de la influencia norteamericana en la región.

En lo económico la expresión más evidente de dicha influencia se observa desde el mismo término de la Segunda Guerra Mundial con la creciente demanda de insumos para una industria que estaba intacta y en proceso de expansión. En 1945, los Estados Unidos poseen el 50% de la producción manufacturera mundial y casi dos tercios de las exportaciones globales. Estratégicamente, además, los Estados Unidos tienen la bomba atómica y su política panamericanista⁸, puesta en práctica desde 1880, le permite una red de apoyos integrada en los diferentes Estados latinoamericanos, quienes interpretan que Washington les tiene las puertas abiertas, y que son capaces de enfrentar en conjunto el problema del subdesarrollo. No obstante, los Estados Unidos prefieren bajar el perfil de sus relaciones con los países latinoamericanos y optan por apoyar la reconstrucción de Europa y Japón⁹. El Plan Marshall de 1947 abre la puerta de

⁷ VALENZUELA, ARTURO (1985) "Doctrinas y Políticas de Desarrollo de Estados Unidos hacia América Latina". En: *Crisis y desarrollo alternativo en Latinoamérica. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea*, CERC-ICI, Editorial Aconcagua, Santiago, pp. 40-67.

⁸ El vocablo "panamericanismo" empieza a utilizarse con motivo de la Primera Conferencia Panamericana el 7 de diciembre de 1915, cuando el Presidente Woodrow Wilson lo define como la encarnación efectiva del espíritu de derecho e independencia, libertad y asistencia mutua de las repúblicas americanas.

⁹ No por nada el Secretario de Estado George Marshall afirmaba en un discurso en Harvard, en 1947, que el propósito del Plan de Reconstrucción Europea buscaba "la resurrección de una economía activa en el mundo de modo de permitir el surgimiento de condiciones políticas y sociales en las que

la reconstrucción y posterga las aspiraciones latinoamericanas. Era evidente que a mayor fortaleza de la economía del Viejo Mundo¹⁰, mayor prosperidad de los Estados Unidos. Por su parte, a Japón había que aleccionarlo para que no hiciera lo que Alemania entre ambas guerras.

En el intertanto, América Latina se pierde en una ingente línea de gobiernos autoritarios. Y aquello no era lo peor. Lo más grave era que en adelante la administración Truman confiaría en que por tradición y de cajón, los países latinoamericanos seguirían siendo globalmente fieles a una lealtad basada en una “comunidad de intereses regionales”. A ello nuevamente apela la administración norteamericana cuando las relaciones con la Unión Soviética entran en una fase confrontacional. La Guerra Fría llega a América Latina y Estados Unidos presiona a los gobiernos para que rompan relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y proscriban del sistema político a los partidos comunistas. La gran acogida que tuvieron estos planteamientos demuestra la receptividad de las elites latinoamericanas a las directrices norteamericanas.

2.2. América Latina en el contexto de la Guerra Fría

El replanteamiento de la situación hemisférica será una cuestión urgente para los Estados Unidos. Desde la reunión de ministros de relaciones exteriores celebrada en México (1945), pasando por el denominado Pacto de Río (1947), pero especialmente a partir de la Conferencia de Bogotá (1948), la Organización de Estados Americanos (OEA)¹¹ va creando el ambiente propicio para relanzar

el espíritu panamericanista, bajo una postura de solidaridad continental, expresada esta vez por medio de una asociación regional. Sin embargo, la OEA, pese a que su orgánica le asigna roles específicos en el ámbito regional, prontamente se ve sumergida en temas de carácter extrarregional. Es así como durante la guerra de Corea, Estados Unidos consigue que la Organización declare a Corea del Norte como agresora —postura norteamericana en la ONU—, con lo cual involucra a los Estados latinoamericanos en la primera “guerra caliente” de la denominada Guerra Fría. Podríamos considerar este hecho como el primer intento norteamericano por instrumentalizar políticamente una serie de instituciones intergubernamentales que a futuro surgirían en el ámbito regional.

Los avatares de la lucha Este-Oeste señalan, sin embargo, la necesidad de afiatar los mecanismos de dominación. Así, desde 1951 la administración Truman y el propio Congreso norteamericano deciden al unísono extender a América Latina su Programa de Seguridad Militar de 1949. Según los acuerdos suscritos, a partir de entonces Estados Unidos iba a intercambiar equipo y servicios militares por el envío de materias estratégicas y la restricción del comercio con el bloque soviético. El programa que originalmente se había pensado para Europa Occidental logra incorporar a la alianza a diez países latinoamericanos entre los que no se cuentan ni Argentina ni México.

Es así como, ante la rivalidad ideológica que se plasma en la década de los cincuenta y que enfrenta, por una parte, al nacionalismo radical liberal, y por otra, al marxismo, surge una tercera posición, una postura intermedia: el desarrollismo reformista. Liderado

puedan existir las instituciones libres”, agregando que “cualquier gobierno que maniobre en el sentido de bloquear la recuperación de otros países no podrá esperar ayuda de nuestra parte”. En VALENZUELA, op. cit., p. 45.

¹⁰ Los acuerdos de Bretton Woods, y la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, nacen de esta nueva perspectiva.

¹¹ La idea de cambiar la colonial visión de “América desde afuera” por “América desde dentro”, a través de la aplicación de las nociones del *uti possidetis*

iuris, el principio del arbitraje y de la no intervención. En ese sentido los valores de la “independencia, igualdad y derecho”, del “respeto de la soberanía de cada uno”, para defender su soberanía, integridad territorial y su independencia, en una especie de asociación de estados, una suerte de reunión de potestades, con fines pacíficos en pos de los grandes intereses de promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural y no meramente de alianza continental. FERNÁNDEZ-SHAW, FÉLIX (1963) *La Organización de los Estados Americanos*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, pp. 227-308.

por la CEPAL¹², el desarrollismo se convierte en un elemento articulador dinámico de la relación de América Latina con la economía mundial, con dos lecturas: la primera sobre el tema de las exportaciones de materias primas frente a las manufacturadas; la segunda en relación con el rol que debía cumplir el Estado en los países latinoamericanos. Pero todas estas visiones de mundo político y productivo se contraponen a la realidad de la órbita socialista, que cada vez en forma más agresiva se interna y es acogida en los sectores populares del continente. Admirada por muchos latinoamericanos, la fortaleza soviética representa un ejemplo alternativo a seguir. Sin embargo, el empeño de Truman por fortalecer la esfera de influencia norteamericana y evitar la penetración “comunista” en el continente, da por resultado un programa de asistencia técnica, el denominado “Punto Cuatro” (1949). Su objetivo es servir de recurso para absorber las quejas políticas y económicas provenientes de América Latina, demostrando que Estados Unidos no sólo concentra sus esfuerzos en Europa Occidental.

En 1952 los Republicanos regresan a la Casa Blanca debido a la victoria política del general Dwight Eisenhower. Su administración realiza nuevas aportaciones filosóficas en materia económica internacional. Asumen el *laissez-faire* como principio esencial y puntualizan que la labor del gobierno debe consistir en velar por la óptima operación del libre mercado. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Hacienda elimina las ventajas crediticias que hasta ese momento se estaban concediendo a nivel internacional. De la misma manera, se niega a negociar acuerdos con los gobiernos latinoamericanos en cuanto a la estabilización de precios a nivel mundial de sus producciones estratégicas (café, cacao, etc.). Los Republicanos

¹² A partir de los años cincuenta, pero fundamentalmente en los sesenta, se produce toda una corriente de pensamiento en las universidades e instituciones de investigación en torno a realizar un diagnóstico científico de las causas del subdesarrollo latinoamericano. De ese modo surge la llamada “Teoría del Centro y la Periferia”, entendiéndose el centro como los Estados Unidos y las ETN, y la periferia como América Latina. Dicha teoría fue postulada por los investigadores de la CEPAL, quienes analizaron la situación de dependencia económica latinoamericana y las consecuencias políticas y sociales que acarrea para la región.

consideran, además, que los gobiernos de la región deben fomentar la inversión privada extranjera, lo que para estos años se traduce mayoritariamente en inversión privada norteamericana.

Los objetivos se cumplen con creces si comprobamos que, ya desde 1950, América Latina atrae la cuota de inversión regional más alta, por encima de Canadá y Europa Occidental.

No todos los Estados latinoamericanos, sin embargo, admiten una fórmula de influencia y neodominio directa o indirecta por parte de los Estados Unidos. Desde la década de los 20 y 30, el mensaje marxista se había extendido a través de diferentes círculos políticos e intelectuales. Un cierto determinismo económico apunta la existencia de un marco global contrario a las intervenciones y presiones por parte de Estados Unidos en América Latina¹³. Ello se canaliza a través de una red de los partidos comunistas inspirados y disciplinados bajo una idea y estructura soviética. En 1956 se inicia en el oriente de Cuba un proceso revolucionario encabezado por Fidel Castro y dos años más tarde el presidente del país, Fulgencio Batista, huye a Miami. La ocupación de la Habana por “los barbudos” el 8 de enero de 1959, trae como consecuencia un drástico cambio de la vida política y económica de la isla. La legislación promulgada por el gobierno revolucionario interrumpe las disposiciones legales de la Constitución de 1940. La suspensión del derecho a voto, la intervención del nuevo gobierno en los órganos de opinión y la radical nacionalización de la propiedad privada en el país, originan paulatinamente un movimiento que pasa desde la seudo neutralidad en occidente a un acercamiento con la URSS y los países comunistas. Es más, Cuba aparece ante el mundo como un bastión de la guerra revolucionaria que estaba en condiciones de exportar el movimiento insurreccional a toda América Latina. El caldo de cultivo económico y social era el adecuado y el financiamiento estaba resuelto desde la URSS. Los efectos no

¹³ Los casos de Arbenz en Guatemala en 1954, con la expropiación de tierras de la *United Fruit Company* y de Mossedegh de Irán en 1953 reafirmaron la postura de control de los Estados Unidos hacia afuera. Pero desde la misma América Latina, Figueres (Costa Rica), Betancourt (Venezuela) y Frei (Chile), instaron a los Estados Unidos a promover la democracia y un mayor acceso a la tecnología.

se harían esperar: intensificación del bloqueo norteamericano a la isla, salida de Cuba del Sistema Interamericano en 1961 y ruptura frontal de relaciones con los Estados Unidos. En un error político, Kennedy decide apoyar la fracasada invasión de Bahía Cochinos, hecho que alarma a toda la franja de seguridad del Pentágono, al mismo Congreso y las máximas autoridades cercanas a la Casa Blanca.

En adelante, durante la década de los sesenta, la política norteamericana hacia América Latina seguirá por dos caminos:

1. El económico, que cristalizará en la Alianza para el Progreso liderada por J.F. Kennedy (1961-1963).
2. El Político, que optimiza la etapa anterior y que consagra nuevamente la intervención directa en los asuntos latinoamericanos mediante el rebrote del principio del *big-stick*. Esta iniciativa fue conducida por Lyndon B. Johnson (1963-1969).

Con la Alianza para el Progreso (1961), Estados Unidos decide tomar la firme determinación de planificar el desarrollo de las economías de la región, de modo que a través de una elevación general de los niveles de renta se contrarrestara propaganda revolucionaria¹⁴. Por otra parte, el respaldo a gobiernos reformistas de corte anticomunista limita las posibilidades de que las sociedades latinoamericanas optasen, política o revolucionariamente, por alternativas de gobierno provenientes de la izquierda y apoyadas por la Unión Soviética.

¹⁴ En 1961, en la ciudad de Punta del Este se firmó una carta entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. La ausencia de Cuba determina desde ya el futuro aislacionismo en que se ubicaría durante el futuro. En Uruguay se dispuso un Plan de ayuda económico financiero general al continente. “La Alianza para el Progreso sobrevivirá la crisis de los setenta, pero puede considerarse fracasada hacia 1974. De hecho significó un aumento descomunal de las inversiones USA en el sur del continente, puesto que los 13.500 millones de dólares registrados a nombre de entidades USA en 1960 se habían convertido a finales de los ochenta en 130.000 millones. Pero las condiciones políticas exigidas y la imposición de un modelo económico obligado terminaron por asfixiar las posibilidades de un auténtico desarrollo autónomo que los más acérrimos defensores de la Alianza prometían”. GARCÍA DE CORTÁZAR, FERNANDO; LORENZO ESPINOSA, JOSÉ MARÍA (1996) *Historia del Mundo Actual. 1945-1991. Memoria de medio siglo*. Alianza Editorial, Madrid, pp. 184 ss.

A pesar de la intención de la planificación económica, de los montos asignados a la inversión y promoción financiera, cuyos recursos son destinados fundamentalmente al Cono Sur del continente, lo cierto es que los únicos sectores beneficiados realmente fueron las elites nacionales dirigentes y las multinacionales norteamericanas afincadas en la región.

En 1965 David Rockefeller se encargaría de exigirle a su propio gobierno que modelara una política para salvaguardar los capitales privados del programa. Una numerosa cantidad de recursos fueron destinados a la cancelación de los intereses de las deudas nacionales y a su rescate. En años sucesivos, esto último opera en sentido creciente y en términos insostenibles. Lo lamentable es que alrededor del 50% de los dineros se emplea en crear bases productivas inadecuadas y obsoletas, compradas a las multinacionales norteamericanas, que junto a las elites locales son finalmente las más beneficiadas con la iniciativa de Kennedy¹⁵.

La Alianza para el Progreso representa en los sesenta la vía de afianzamiento final de la influencia norteamericana en las órbitas gubernamentales regionales; pero desde la perspectiva soviética también resulta ser un estímulo para el respaldo final a la revolución cubana y la exportación del modelo insurreccional al resto del continente. La Crisis de los Misiles (1962), la muerte de Kennedy y la Guerra de Vietnam terminan por consagrar una vía de intervención directa a partir de la administración de L. B. Johnson hasta 1969.

Entre 1963 y 1969, la evolución interna de varios de los regímenes latinoamericanos, la lentitud del reformismo, la ruptura entre Cuba y Occidente y la extensión o exportación del modelo guerrillero o vía insurreccional a otras áreas del continente, parecían indicar la cercanía de la revolución. Daba la impresión de que América Latina caminaba hacia el comunismo o hacia un progresismo que cambiaría su posición dentro de la estrategia mundial¹⁶.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 185.

¹⁶ ANGULO, SALVADOR ET AL. (1997) *Historia del Siglo XX*. Ediciones Diego Portales, Santiago, p. 111.

Con Richard Nixon, la nueva administración casi no introduce cambios hacia América Latina, en la que, como contrapartida, crece un profundo sentimiento antinorteamericano. El afianzamiento de una estructura de neodominación en la región, vía el mantenimiento del subdesarrollo, el fortalecimiento del poder de las multinacionales y la comunidad de intereses económicos entre el empresariado norteamericano y las elites locales, primero, no amerita mayores modificaciones en su política exterior y, segundo, ratifica una creciente hostilidad de las sociedades latinoamericanas hacia Estados Unidos. Así, la “paridad estratégico relativa” de las dos superpotencias permitió un *statu quo* del carácter instrumental de la política norteamericana hacia América Latina, así como una politización de las relaciones militares bilaterales.

Sin embargo, durante la administración Nixon asistimos a una optimización de dichas estructuras. Se introduce una variante en lo referente a la economía: existe un énfasis en el rol del sector privado en pos del desarrollo económico, y paralelamente se aumenta la ayuda militar a los gobiernos por consejo del gobernador Nelson Rockefeller, para el cual: “(...) un nuevo tipo de militar está destacando y convirtiéndose con frecuencia en una fuerza importante para la acción social *constructiva*¹⁷ en las repúblicas latinoamericanas (...)”¹⁸.

Rockefeller había viajado por la región como enviado especial de Nixon en 1969 y constata en terreno los peligros que enfrenta la política exterior de su país, razón por la cual decide privilegiar la alternativa militar como mecanismo de disminución de riesgos, sobre todo mientras el debate sobre Vietnam sigue acaparando los titulares de la prensa mundial. Contra él se realizaron un sinnúmero de manifestaciones en la región, ya que no sólo representaba el poder político de la administración norteamericana, sino también el poder económico de las ETN que operaban en Latinoamérica.

La llegada al poder de una serie de regímenes progresistas en el continente (Torrijos en Panamá, Juan José Torres en Bolivia y Salvador Allende en Chile), pone en marcha todos los mecanismos de

control político y económico de Estados Unidos en la región, activando además la alternativa militar. La instrumentalización y politización de las relaciones conllevaron una internacionalización no prevista de los esquemas de conflicto regionales¹⁹. Una ola progresista es prácticamente barrida con apoyo de las burguesías locales y de los servicios de seguridad norteamericanos (CIA) que traen como consecuencia en Latinoamérica una serie de regímenes dictatoriales que se consolidan en el poder so pretexto de combatir la subversión en nombre de la Doctrina de Seguridad Nacional (originada en la Doctrina Truman en 1947), y que ejemplifican una relación “política y económicamente correcta” con Estados Unidos que manifiesta su politización, concretamente, a través de la construcción de relaciones militares bilaterales subrogantes y aliadas²⁰.

Los primeros inconvenientes en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en esta fase surgen en el contexto interamericano, cuando en 1976 la nueva legislación norteamericana sobre el comercio exterior se muestra inconsistente en su trato a la región, asunto que es reprochado al Secretario de Estado Henry Kissinger. La llegada de James Carter a la presidencia (1977) acentúa el malestar que reina en el seno de la OEA por la ambigüedad de su política referente a los Derechos Humanos. Cuando Estados Unidos condiciona la ayuda militar al respeto de éstos por parte de los gobiernos de la región, muchos de ellos —dictatoriales— reaccionan acusando a Washington de injerencia en sus asuntos internos.

En el mes de mayo de 1976 se reúnen en Montevideo representantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, para organizar un frente común respecto a la nueva política de Carter sobre Derechos Humanos. Más allá del tema militar, hay interés porque no se consideren cuestiones de orden político para la concesión de créditos. Sin embargo, hacia septiembre de 1977 varios gobiernos son obligados a acatar las directrices establecidas por la política norteamericana hacia Latinoamérica. Veamos dos ejemplos de estas interferencias.

¹⁷ La cursiva es nuestra.

¹⁸ SKIDMORE, T.E.; SMITH, P.H., op. cit., p. 406.

¹⁹ VARAS, AUGUSTO (1988) *El marco internacional de las opciones estratégicas de Chile*, Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, pp. 2-15.

²⁰ *Ibíd.*, p. 7.

3. BOLIVIA: LA CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y RELACIONES POLÍTICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS

Desde la formación del Estado, las relaciones con los países vecinos han determinado casi toda la realidad política final de Bolivia. En una aproximación inicial al caso boliviano y sus relaciones con los Estados Unidos, la primera sensación de conjunto que se percibe es la de una historia errática. A poco mirar su devenir a lo largo de su vida independiente, nos damos cuenta que más bien se trata de una subcomposición del Estado, sumada a los intereses de unos cuantos grupos regionales que han visto en el devenir político del país su fuente de riqueza.

Por ello, al examinar la vida política boliviana, en realidad, asistimos a una suerte de historia latinoamericana que se parece a la de otros estados de la región, con matices diferentes probablemente, por su altísima composición indígena (alrededor del 70% de la población hasta los años 80) y su carencia de integración nacional. La necesidad de estudiar Bolivia y sus relaciones con los Estados Unidos fundamentalmente en las décadas de 1960-70, surge de verificar cómo en uno de los países más atrasados económicamente del continente, concurre aproximadamente la misma intervención norteamericana, sólo que atravesada por intereses locales distintos, por cuanto desde el punto de vista estratégico de los Estados Unidos “todos los Estados pesan” en un contexto de Guerra Fría.

Menos conocida que la historia chilena a nivel latinoamericano, Bolivia es a inicios de la década de los veinte, momento en que los intereses del estaño se encuentran en el cenit, un país monoprodutor de minerales, reemplazando a la extracción argentífera de centurias²¹.

Numerosos gobiernos liberales, desde los años 1910 a 1920, realizan esfuerzos por incorporar los réditos de esta producción a la vida nacional, a un proceso de modernización del sistema educativo

²¹ Entre 1918-1928, Bolivia fue el cuarto productor mundial de este metal.

y de las redes de comunicaciones que integraban relativamente a las 1.800.000 personas que componían el país a principios de siglo²².

Sin embargo, Bolivia presenta durante las primeras décadas del siglo XX un creciente endeudamiento con Inglaterra, debido a las necesarias inversiones extranjeras y a las obras de inversión pública que venían realizándose. Estas deudas se contraían gracias al aumento vertiginoso de exportación de estaño del país y a pesar que la minería tuvo un gran auge en la primer parte de este siglo, lo cierto es que no logra convertirse, como pudo haber ocurrido, en el motor propulsor del desarrollo del país²³. Las razones son fundamentales para entender por qué Bolivia llega en 1952 a ser un país dependiente de los créditos del exterior.

En primer lugar, los distintos gobiernos no pudieron recaudar los impuestos pertinentes a la producción del estaño²⁴. Ni la organización del país ni los mecanismos de control del recaudo dieron a vasto en un estado pequeño y deficientemente organizado. En segundo término, los ingresos que se obtenían por concepto de impuestos no eran invertidos en lo que realmente necesitaba el país²⁵. Es más, gran parte de lo que debía invertirse en infraestructura productiva iba

²² El Censo de 1952 arroja una población total de 2.704.165 habitantes, mientras que el de 1970 apunta, 4.613.486 habitantes en Bolivia. Fuente: INE. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992.

²³ RUIZ GONZÁLEZ, RENÉ (1986) *El drama de Bolivia. Una economía deformada*, Librería Editorial Juventud, La Paz.

²⁴ Mientras en 1910 el porcentaje de la producción del estaño contribuye en un 49% al total de las exportaciones, en la década de 1920-30 lo hacía en un 72% promedio, y entre 1930-40 constituye el 78,5%. En los años 1940-50 alcanza el 70,6%, para bajar en la década de 1968-78 al 58,4%. No se presentan datos para la época de la revolución nacional en forma correlativa; sin embargo, el proceso de la nacionalización de las minas y el repunte de la minería del tungsteno y el plomo, disminuyen su participación en el porcentaje de sus exportaciones. Sólo en la década del ochenta la producción del estaño baja a un tercio del producto exportable como consecuencia del agotamiento de las reservas de mineral y los altos costos productivos. *Ibíd*, pp. 110-111.

²⁵ El primer impuesto establecido a la exportación del estaño en Bolivia data de 1920, mientras que el control de divisas recién se implanta en la década de los treinta.

a parar en gastos militares y de consumo. Finalmente, las utilidades de las empresas mineras no se invierten en el país, con lo que Bolivia, al igual que muchos otros países mineros productores de América Latina en aquellos años, padece serias dificultades en el desarrollo del sistema político imperante²⁶.

La formación de un multipartidismo y la acogida por las elites de un liberalismo exacerbado, que incluía una fuerte dosis de racismo, conducen las décadas del veinte y el treinta a través de un tortuoso terreno manejado por los magnates del estaño. La crisis de 1929, al igual que en muchos países del continente, desencadena una efervescencia y conflictos sociales nunca vistos. Problemas en las haciendas y la formación de los primeros sindicatos en el país llevan a una escalada de conflictos de difícil solución, más aún si se considera que el marxismo empieza a contestar al liberalismo político y a ser una alternativa para los sectores más desposeídos.

En el caso boliviano, el divorcio de la producción minera con el desarrollo de tres cuartas partes del país deforma la economía, haciéndola vulnerable y dependiente del comercio internacional. En ese contexto endógeno, sólo una pequeña minoría detentó el poder y se enriqueció a costa del Estado. No obstante, si sólo una actitud interna en Bolivia hubiera sido la responsable de esta situación, no cabe duda que estaríamos frente a un problema político interno. Esto sería simplificar demasiado las cosas.

Como sabemos, el sistema político de un Estado se destaca por incluir factores internos e externos. En este sentido, los especialistas de la política internacional remarcan el juego constante entre la política interna y la externa, en el sentido de que esta última tiende a ser prolongación de la primera. En el caso de América Latina y concretamente en Bolivia, Pope Atkins afirma que:

Además la política externa puede ser una forma importante de favorecer las metas políticas internas, especialmente cuando se trata de políticos oportunistas, que carecen de apoyo popular, o desean distraer la atención

²⁶ La forma clásica de calcular la contribución de la minería es el porcentaje del valor total de las exportaciones mineras que representa el monto global que pagaban las empresas mineras por concepto de impuestos de exportación.

de las crisis internas, enfocándose a causas de política externa nacionalistas. Tanto el Gobierno, como los líderes de la oposición han buscado ventajas políticas y a menudo logrado, lo que ha originado disputas territoriales con los estados vecinos, intervención de otras potencias, imperialismo por parte de empresarios extranjeros, etc. Desde fines de los treinta la nacionalización de empresas extranjeras, notablemente en México, Bolivia, Argentina, Chile, Cuba, Nicaragua, Perú y Venezuela, ha estado destinada no sólo a mejorar el desarrollo interno, sino en gran medida, a lograr apoyo político popular²⁷.

En el caso de Bolivia, Gustavo Medeiros Querejazu agrega algo más: “(...) la falta de estabilidad en la política interna ha determinado fluctuaciones y contradicciones en la ejecución de la política internacional, unas veces al calor de la improvisación y otras por motivaciones ideológicas o circunstanciales”²⁸.

3.1. De la revolución de 1952 al golpe de 1964

Entre el 9 y el 11 de abril de 1952, Víctor Paz Estenssoro y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) lideran a trabajadores, campesinos y sectores intermedios del país en una de las más profundas revoluciones de carácter social efectuadas en América Latina. Inspirado en la Revolución Mexicana, con estrategias de tipo corporativista del control social, similares a las del PRI, el país genera un movimiento propio a lo largo de varios años de lucha política²⁹.

El MNR, conjuntamente con su alianza de clases, persuade a sus adherentes a adoptar cambios estructurales fundamentales que

²⁷ ATKINS, POPE (1985) *América Latina en el sistema político internacional*, Editorial Guernika, México, p. 104 ss.

²⁸ MEDEIROS QUEREJAZU, GUSTAVO (1997) *Ensayos Diplomáticos*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Academia Diplomática Rafael Bustillo, La Paz, p. 83.

²⁹ GAMARRA, EDUARDO; MALLOY, JAMES M. (1990) “Bolivia: Revolution and reaction”, en *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Colorado, pp. 359-378.

permiten eliminar el poder de La Rosca, la vieja y retrograda oligarquía que representa a los barones del estaño y a los latifundistas de Bolivia.

En un corto período de tiempo el nuevo régimen revolucionario, entre sus principales medidas adopta:

1. La nacionalización del 80% de la industria minera del país, creando la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL.
2. La declaración del sufragio universal.
3. La reestructuración de las Fuerzas Armadas, reduciéndolas en número, purgando la oficialía.
4. Una Reforma Educativa, creando la educación obligatoria básica en forma gratuita.
5. Un último gran hito: la Revolución emprende la Reforma Agraria (1953)³⁰ en un programa que termina con el sistema de la servidumbre en el sector indígena y el pongueaje (peonaje).

Sin embargo, pese a las intenciones del MNR de destruir el viejo sistema de tenencia de la tierra, la revolución no logra efectuarse a cabalidad. Los problemas políticos que experimenta Bolivia en los años posteriores están íntimamente relacionados con el crecimiento y el desarrollo económico del país. Así la contienda de facciones al interior del proceso es reflejo de un vivo debate sobre el entorno macro político y económico estratégico en el cual deben adoptarse las nuevas medidas del Estado. Los trabajadores y la izquierda del partido favorecen aquellas iniciativas de redistribución populistas, mientras que los sectores intermedios apuntan hacia soluciones más pragmáticas.

Con el tiempo se consigue instaurar el rumbo de la revolución, a través de soluciones más prácticas, no sin cierto éxito inmediato. Bolivia vuelve a los mercados internacionales y el FMI patrocina el Programa de Estabilización Monetaria adoptado en 1956 e implementado al año siguiente: inicio de una estrategia de desarrollo del

³⁰ Ese año también llegó la primera ayuda norteamericana directa al país: un programa de alimentos.

estado capitalista. Asimismo, se impuso el ingreso de asesores norteamericanos en los mecanismos más importantes de Estado. Se votó el Código del Petróleo. Una cosa disponía a la otra. En este complejo juego, la entrega alternaba con la defensa. La lucidez no estaba ausente: nos mantendremos firmes aquí para ceder allá; esto es más importante que aquello.

Estas valoraciones, producto de circunstancias dadas, tenían el inconveniente de escapar al propio control. En 1953 el gobierno estaba dispuesto a realizar ciertas concesiones a cambio de la ayuda norteamericana, pero le habría parecido una locura aceptar un plan como el que impuso el Fondo Monetario Internacional cuatro años más tarde. En 1957, jamás se había pensado que para operar un crédito destinado a la minería nacionalizada se impondría como condición el empleo de la fuerza contra los trabajadores. En 1960 se habría considerado estúpido aceptar el rescate libre de minerales a cambio de un crédito para el Banco Minero. Seis años más tarde, antes de recibir un dólar, ya estaba decretado el rescate libre. Cuando se entregó el petróleo, se creyó que los americanos dejarían tranquila a la minería nacionalizada; antes, para salvarla, se había aceptado indemnizar a los ex barones. Entonces se pensó “se llevan el petróleo y nos dejan el estaño”. Con el tiempo, no solamente se pierde el petróleo, 22 millones de dólares por concepto de indemnización a los expropietarios de las minas, se arruinó la economía y la organización de la COMIBOL, se debilitó a YPFB con el enfrentamiento de GULF³¹, sino que se predispuso la pérdida del estaño³².

Sin embargo, la estrategia del nuevo Estado boliviano, motor de la economía nacional, implica dramáticos costos en el plano político. A principios de la década de los sesenta, Paz Estenssoro apuesta por la administración Kennedy y la norteamericana Alianza para el Progreso, moviéndose más profundamente hacia un proceso de estado capitalista, racionalizando la producción del estaño, a la misma

³¹ *Bolivian Gulf Oil*.

³² Extraído de la obra de René Zabaleta. Texto perteneciente a ALMARAZ, VIDE S. (1969) *Requiem para una República*, La Paz, pp. 94-95.

vez que promoviendo la agroindustria en el Oriente boliviano. Las cifras que se encuentran tras las inversiones nacionales reflejan un constante apoyo del FMI y del BID a las medidas de los diversos gobiernos, en esos años de 1960 y 1970³³.

Bolivia es a la sazón un país políticamente complejo. Las medidas prontamente despiertan la indignación de numerosos sectores que no están de acuerdo con las políticas adoptadas desde la cúpula nacional. El conflicto con los trabajadores pronto consigue que el Estado intervenga la industria del estaño a través de medidas tales como el despido y los ajustes salariales. Hacia 1962 estas iniciativas se ven reforzadas a través de la movilización de tropas a los sectores más conflictivos. A mediados de 1963, por ejemplo, las Fuerzas Armadas rodean e invaden los campos mineros cuyos trabajadores se rehúsan a permanecer bajo las órdenes del gobierno. El resultado es una completa desavenencia entre el MNR y la COB³⁴, que como consecuencia provoca que en lo sucesivo cada gobierno tenga que pactar con la COB si desea “gobernar”, pero no sólo con ella, sino también con los intereses de los Estados Unidos. Para entonces, el petróleo comienza a tener más peso que el estaño.

En 1964, Paz Estenssoro se presenta a la reelección en un confuso panorama, pero los trabajadores y otros sectores del MNR, opuestos a su persona, le ofrecen su apoyo por sobre las decisiones del partido. Decidido a enfrentar la situación, el presidente convoca a una Convención y en ella presenta al candidato René Barrientos Ortuño para asegurar el apoyo de las Fuerzas Armadas. El hecho le da la victoria en las elecciones y el gobierno durante tres meses. Pero

³³ El FMI, mediante créditos contingentes y financiamiento compensatorio, otorga una ayuda de U\$3.103,9 millones a América Latina en el período 1961-1971. De ellos U\$116 millones, son destinados a Bolivia. (Alrededor del 3,73% del total asignado a la región). El financiamiento oficial multilateral autorizado para América Latina por las agencias internacionales del BM, CFI, AIF y BID entre 1961-1971, alcanza a los U\$9.166,2 millones, de los cuales U\$231,5 benefician a Bolivia, alrededor del 2,5% del total de los aportes. Véase el interesante aporte de las cifras de estos préstamos, publicadas por VALLE ANTELO, GUIDO; CÉSPEDES TORO, ANTONIO (1973) *Financiamiento externo del desarrollo de Bolivia*, BID, Washington D.C.

³⁴ Central Obrera Boliviana.

en noviembre de 1964, los trabajadores y las propias facciones opositoras al interior del MNR, consiguen que el Vicepresidente Barrientos lidere un exitoso golpe de Estado.

Creemos fundamental rescatar la visión que sobre este punto posee el destacado sociólogo y hombre de letras boliviano, René Zabaleta³⁵:

En todo caso, hemos de ver que se trató de un golpe de Estado proyectado por la política norteamericana, ejecutado en parte por agentes de ese país y con su dinero, con la creación fulgurante de una figura política, eliminando del campo de juego a una Revolución desprevénida y sometida, que no atinó a su defensa porque hacía años que había perdido su convicción en sí misma. ⁽¹⁷⁾ Se sabe, en efecto, que la caída del MNR tuvo sus raíces inmediatas en la división anti-izquierdista que excluyó a Lechín y en el crecimiento anormal (porque era exógeno) del nombre de Barrientos que entonces estaba, como quería Valery, “entre el suceso y el vacío puro”. Pero son hechos que tienen la red de sus orígenes clavada en la fase anterior como un tentáculo solapadamente omiso. No podemos escapar a la necesidad lógica de advertir los orígenes del derrumbe del MNR ya en el temprano día mismo en que se toma el poder, en 1952.

Y la nota a pie de página que el propio autor realiza en este sentido, resulta por demás elocuente al aclarar que:

⁽¹⁷⁾ Según se desprende de la filiación personal de casi todos los participantes en el golpe y de sus dos hechos previos principales. Es fácil, empero, argüir en sentido de que no hay documentación que denuncie la responsabilidad oficial de E.U. Dentro de las contradicciones del aparato de poder de ese país, el golpe boliviano parece haberse movido dentro de la órbita de la CIA y del Pentágono, con conocimiento del Depto. de Estado. Quizá el futuro nos proporcione una documentación más viva que la actual pero, por ahora, hemos de conformarnos con que esté probada la participación norteamericana al través de los dos golpes de mano, las declaraciones de Arguedas y otras inferencias incontrovertidas, como

³⁵ (†)

las declaraciones de Ovando. *En todo caso, aunque la CIA hubiera ido más lejos de lo pedido por la Casa Blanca ¿qué importancia podría tener para Bolivia, que recibió lo mismo la consecuencia?*³⁶

Desde 1964 y durante las siguientes dos décadas la vida política de Bolivia está entrecortada por las dinámicas desencadenadas por la revolución, los golpes de estado y por las reacciones de los grupos nacionales e internacionales que observan y viven el proceso. Más allá de los regímenes militares que gobiernan Bolivia hasta 1982, y que siguen los lineamientos básicos del Estado dejado por el desarrollo estratégico iniciado por el MNR, la participación de los militares en la vida política es digna de atención.

3.2. Bolivia-EEUU: los nuevos problemas

El golpe del General René Barrientos Ortuño de 1964 constituye el inicio de la política más errática que Bolivia presentase al mundo hasta la caída de Banzer en 1978. Su gobierno de facto, con apoyo de los sectores disidentes del MNR y de la COB, logra institucionalizarse a través de una elección “democrática” que lo convierte en presidente constitucional en 1966. Su nuevo mandato tiene que enfrentar fuertes presiones políticas ocasionadas por el nacimiento de movimientos guerrilleros en 1967, promovidas desde los Estados Unidos y que terminan con la frustración del proyecto del Che

³⁶ ZABALETA MERCADO, RENÉ (1995) *La caída del MNR y la Conjunción de Octubre. Historia del golpe militar del 4 de noviembre de 1964 en Bolivia*. Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba, La Paz, pp. 60-61. La cursiva es nuestra y busca destacar como el propio autor matiza la importancia de la intervención norteamericana a la luz de los resultados que conlleva el golpe. Es curioso observar como desde su perspectiva en la obra, lo destacable es precisamente la relación de los hechos bolivianos y la falta de peso que le otorga a la presencia norteamericana. En ese sentido, volvemos al punto que mencionábamos anteriormente de la omisión de este factor en la conformación concreta de los hechos. No cabe hacer en este estudio una hilación de los hechos de 1964 en detalle, sin embargo, baste decir que el discurso de Lechín y de la COB en 1964 constituye un poderoso argumento para entender el temor de los Estados Unidos dentro del contexto de la Guerra Fría.

Guevara ese año. Barrientos gobierna hasta 1969, cuando fallece en circunstancias muy poco claras. Ascende su Vicepresidente, Luis Adolfo Siles Salinas, quien hereda las consecuencias de la Matanza de San Juan en las minas de Siglo XX, a fines de junio de 1967. Este hecho, sumado a la interpelación del Parlamento por causa de la concesión del gas natural a la GULF y la persecución a dirigentes políticos del Oriente boliviano –que defendían la posesión boliviana del gas natural–, provoca que varios diputados³⁷ y dirigentes sindicales dejen al gobierno de Siles Salinas carente de respaldo político sólido y con renuencia militar. Ello limita su posterior capacidad de acción y precipita el quiebre constitucional del país.

El nuevo golpe de estado no se haría esperar. En efecto, cuando en septiembre de 1969 se produce el golpe de Estado de Ovando ocurre un cambio radical en el rumbo de la política boliviana iniciada por Barrientos. Se busca retornar a las metas del nacionalismo y la liberación económica de la Revolución Nacional. Al parecer, las Fuerzas Armadas dieron el visto bueno a esta manera de llevar las cosas, para resguardar la institucionalidad militar que por entonces estaba profundamente desacreditada por el gobierno de la Revolución Restauradora de Barrientos y su sucesor Siles, pero también para seguir contando con dineros del exterior³⁸. Lo cierto es que en este

³⁷ Entre ellos Marcelo Quiroga Santa Cruz.

³⁸ El pacto militar campesino no había dado resultados. Véase la obra de SANDÓVAL RODRÍGUEZ, ISAAC (1988) *El proyecto militar 1971-1982. El estado de la seguridad nacional en Bolivia*, Imprenta Universitaria, UAGRM, Santa Cruz de la Sierra, pp. 14-15: “El gobierno neo-liberal de Noviembre, para su operabilidad se dota de los instrumentos legales. Dicta una nueva ley de inversiones por la que se otorgan seguridades y ventajas al capital privado internacional, a fin de que las empresas transnacionales realicen inversiones en el país; declara la libre comercialización de minerales, así como el levantamiento de las reservas fiscales minerales, de hidrocarburos, forestales, etc., atendiendo a la necesidad de una explotación intensiva de los recursos naturales que genere ingresos al Tesoro Nacional. Envía misiones gubernamentales al exterior, para llamar la atención de los gobiernos y empresarios de los centros imperiales sobre la rentabilidad del capital en el clima de orden y estabilidad que vive Bolivia. (...) Pero además del levantamiento de las reservas señaladas, se priva a la COMIBOL de la explotación de los yacimientos de zinc de mina “Matilde” arrendándose a las empresas Minerals and Chemical Philip Co. y United Steel. También se priva a esta empresa

minuto de la historia boliviana presenciamos un hecho que no vamos a ver en el caso chileno: la polarización de las Fuerzas Armadas en dos alas, la “nacionalista”³⁹ y la que denominamos “tradicional”⁴⁰. Las fuerzas nacionalistas del Ejército se agrupan en torno a un caudillo, Juan José Torres. El gobierno de Ovando tenía los días contados.

La conjura de las Fuerzas Armadas del sector tradicional acelera la caída de Alfredo Ovando. Sin embargo, el sector nacionalista liderado por Torres, con el apoyo de los partidos de izquierda y un amplio sector de la COB, logran dar un contragolpe militar histórico que sienta las bases del proyecto de la dictadura popular en Bolivia⁴¹.

Tal como menciona Augusto Céspedes en su libro *Bolivia un Vietnam simbólico y barato* (1971), ni las Fuerzas Armadas ni los sectores empresariales, así como tampoco el MNR, permiten consolidar el proyecto socialista ortodoxo de Torres.

Un aspecto digno de destacar es que entre 1970 y 1971, Bolivia se ve estrangulada desde el exterior. A la luz de las cifras del financiamiento externo, hasta que asume la dictadura banzerista el poder en agosto de 1970, prácticamente Bolivia no recibe ayuda del BID ni de las Agencias de Cooperación Internacional. En efecto, durante 1970 no hubo préstamos del gobierno norteamericano sobre la base de la venta de excedentes agrícolas; tampoco aprobaciones de créditos oficiales bilaterales por parte de los países de Europa Occidental, Japón o Canadá, o desembolsos brutos de créditos. Por último, asimismo, tanto el FMI como la banca privada internacional, restringen a cero la concesión de préstamos o créditos aquel año⁴². La figura cambia

estatal de las colas y desmontes, que pasan a ser explotadas por la empresa International Metal Processing Corporation”.

³⁹ Entendida en este caso como de apoyo a los sectores de la izquierda, a diferencia de otros casos.

⁴⁰ Seguidores de las políticas anticomunistas del gobierno de Barrientos, promovidas por el gobierno norteamericano.

⁴¹ El 1 de julio de 1971 se establece la Asamblea Popular de fuerte influencia trotskista en reemplazo del Parlamento Nacional (!) y todo esto en el marco de la Guerra Fría. ¿Cuánto podía durar? Nada.

⁴² Véanse las elocuentes cifras del anexo estadístico de VALLE; CÉSPEDES, *Financiamiento externo del desarrollo externo de Bolivia*, op. cit.

por completo después del golpe de estado de Hugo Banzer. He aquí la prueba más clara de la influencia de los Estados Unidos en Bolivia en las circunstancias históricas que estamos mirando. Y claro, era absolutamente obvio que los Estados Unidos jamás prestarían un centavo a un gobierno como el de Torres. Sin embargo, ¿por qué facilitan dineros a Bolivia y a qué se destinan los dólares que ingresan al país desde 1971?

En opinión de Osbar⁴³, hasta 1971 la derecha no se había estructurado políticamente. Por otra parte, las demandas de la COB y de la CUB⁴⁴ son elocuentes en señalar grandes discrepancias con la conducción del país, sobre todo en lo que a materia de protección de los intereses nacionales se refería. Sin embargo, de los 20 puntos que argumenta el Mandato Popular interpuesto al gobierno de Torres, creemos que merece la pena destacar cuatro de ellos:

1. (2) Expulsión del país de los grupos militares y civiles fascistas, así como de las misiones y agencias imperialistas.
2. (6) Derogación del decreto de indemnización a la GULF⁴⁵.
3. (16) Control fiscal de las divisas extranjeras y monopolio estatal del comercio exterior dominado por empresas imperialistas.
4. (18) Política internacional independiente de Bolivia y concertación de relaciones con los países socialistas que aún faltan⁴⁶.

El hecho que fuera el propio MNR quien apoyara al Coronel Banzer en el Golpe de Estado tampoco era una garantía para el mantenimiento las posiciones más directamente relacionadas con la derecha económica (de hecho, el golpe se había producido con el apoyo del propio Víctor Paz Estenssoro). Banzer se afirma justamente

⁴³ Pseudónimo de BARBERY, OSCAR (1989) *Hablando de Política*, Ediciones de El Día, Santa Cruz de la Sierra, enero, pp. 65 ss.

⁴⁴ Central Universitaria Boliviana.

⁴⁵ La *Bolivian Gulf Oil Company* había controlado las reservas probadas de petróleo y gas del país.

⁴⁶ PRADO SALMÓN, GARY (GRAL.) (1984) *Poder y Fuerzas Armadas. 1949-1982*, Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba, pp. 298-299.

en estos sectores, que en Bolivia se conforman a partir de la pequeña burguesía empresarial cruceña, la alta clase media, parte de los estratos inferiores de la clase media y el campesinado, sustento que desde Estados Unidos se fortalece a propósito del su alineamiento anticomunista.

El milagro económico de Banzer se produce a partir de este beneplácito, pero también es apoyado por la abundancia de divisas emanadas desde el exterior y los préstamos internacionales que hacen crecer verticalmente la deuda externa durante los años 1972-1978, y que se vinculan con el sustento material a la institucionalidad castrense y a grandes obras públicas⁴⁷. Asimismo, al crecimiento de los precios internacionales de la minería y del petróleo se suman los del azúcar y el algodón, que logran compensar la paralela inercia del área productiva.

Sin embargo, desde 1974 la dictadura se endurece. Tras la devaluación de la moneda en octubre de 1972 y sus consecuentes reclamos populares, el gobierno del Gral. Banzer se ve obligado a tomar medidas de represión⁴⁸. Estas medidas, inicialmente adoptadas en La Paz, son luego extendidas al resto del país debido a las movilizaciones populares que reclaman una restitución de su poder adquisitivo. La movilización de tropas a los centros mineros y la intervención

⁴⁷ Ver KLEIN, HERBERT (1996) *Historia de Bolivia*, Librería Editorial Juventud, La Paz, pp. 261-270; VVAA (1988) *Manual de Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz, pp. 519-525. La deuda boliviana sube de los 450 millones a los 3000 millones en el período 1970-1978, comprometiendo el 35% del total de las exportaciones. Ver TORANZO ROCA, CARLOS (1989) *Bolivia: Reproducción de capital y política*, Editorial Universitaria, Santa Cruz, p. 170 ss. Las cifras de gasto militar de Banzer se deben a que en 1973 el gobierno adquiere doce aviones a reacción T-33-Mark III, con los cuales equipa a la Fuerza Aérea del Alto, concretamente al Grupo Aéreo de Combate. El General en retiro Gary Prado al respecto apunta en su obra (op. cit.): “La dotación de estos medios, que sin ser nuevos venían adecuadamente reacondicionados, elevan la moral de los cuadros y reafirman un grado de unidad en torno a los mandos” (p. 350). Pero para un estudio pormenorizado remitirse al exhaustivo trabajo de BARRIOS MORÓN, RAÚL (1989) *Bolivia-Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico (1980-1982)*, FLACSO-HISBOL, La Paz, p. 30 ss.

⁴⁸ En Bolivia, no se había realizado una devaluación desde 1956. Esta devaluación fue del 66%.

a los sindicatos era un hecho consumado. Sin embargo, la matanza de Tolata en Cochabamba deja varias decenas de muertos, la ruptura con el MNR⁴⁹ y pone de manifiesto la forma de controlar, en lo sucesivo, a los grupos disidentes.

En junio de 1974 se produce un intento golpista liderado por un grupo de altos oficiales del propio Ejército, que exigía, entre otros, la renuncia de Banzer y la convocatoria a elecciones generales en plazo fijo. Pero éste no sería el único. Carlos Valverde Barbery, autodesignado Jefe de FSB y apoyado por algunos sectores políticos⁵⁰, junto al regimiento Manchego de Santa Cruz, toman el aeropuerto del El Trompillo. La suma de todas estas situaciones llevan a que el General Banzer opte por la declaración del Estado de Sitio, y la razón para gobernar sin interferencias civiles⁵¹. Influenciado por el modelo brasileiro, Banzer anuncia la reorganización del sistema político y la formación de una “nueva Bolivia” bajo la tutela militar. En adelante su gobierno esperaría la cooperación del sector empresarial, los dueños de minas, los hacendados de Santa Cruz y un creciente número de leales burócratas.

Sin embargo, el gobierno sigue con problemas. El modelo económico del General Banzer⁵² se inscribe en las corrientes desarrollistas, que sostienen la necesidad de un crecimiento económico a cualquier costo social⁵³. Por ello, se fomenta una política de concentración de los ahorros en manos de un sector social concreto que ha de invertirlos: el empresarial. Esta política económica es apoyada con créditos desde el exterior que van a parar a grandes obras de infraestructura, tales como el camino del Norte que busca unir a La

⁴⁹ Información proporcionada por el Ex Ministro de Planeamiento del gobierno de Banzer, Julio Prado Salmón.

⁵⁰ Falange Socialista Boliviana.

⁵¹ En este sentido, cabe señalar que si bien durante la administración de Banzer hubo numerosos ministerios a cargo de militares, también hubo autoridades civiles que lo apoyan en su gestión.

⁵² Modelo que persiste en el patrón de acumulación.

⁵³ RAMOS SÁNCHEZ, PABLO (1989) “Las políticas económicas aplicadas en Bolivia. 1952-1987”, *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Editorial Nueva Sociedad, Los Amigos del Libro, Caracas, pp. 265-271.

Paz y el Beni, el asfaltado del tramo Oruro-Tambo Quemado, la autopista que unió La Paz con El Alto y que costó 3,5 millones de dólares el kilómetro. Asimismo, la renovación de las vías férreas y el impulso a la línea aérea nacional a través de la compra de varios aviones y su ampliación a servicios internacionales.

En opinión Carlos D. Mesa Gisbert: “La sobredimensión de algunos proyectos –licitados por el Estado– dejó grandes instalaciones funcionando a menos del 50% de su capacidad. Los casos de la Fábrica de Aceites de Villamontes y la Refinería de Cochabamba, son ilustrativos”⁵⁴. El milagro económico se convierte en un mito, pero sobre todo en una acelerada acumulación de capitales en manos privadas, endeudamiento externo y creación de dinero por el Banco Central⁵⁵. La modificación de la Ley de Inversiones deja la puerta abierta a la salida de capitales al exterior en la considerable suma de 261,2 millones de dólares, y la entrada de divisas del extranjero en un monto que apenas alcanza a los 96,3 millones de dólares. La nueva Ley de Hidrocarburos que vino a reemplazar el Código *Davenport*, el cual garantizaba la explotación de la *Bolivian Gulf Oil* durante el gobierno del MNR, permite el ingreso a más de 13 empresas extranjeras que comienzan a operar en zonas que hasta entonces habían sido declaradas patrimonio fiscal y que se destinaban a YPFB⁵⁶.

No obstante, la producción del petróleo y los precios de los productos mineros declinan abruptamente; el algodón experimenta pérdidas por su descenso en los precios y el gobierno se ve en una encrucijada económica que le es difícil afrontar. De hecho, es evidente que la estabilidad del régimen es aparente, y que las rivalidades incluso al interior de las filas del Ejército existen. En adelante, pese a la ilegalidad de los movimientos obreros, y de los exiliados políticos, la oposición se hace cada vez más insostenible. Es entonces cuando una reunión en Brasil propicia el posterior encuentro de Charaña con el General Pinochet, y los medios de comunicación y

la opinión pública se abocan al tema marítimo, postergando las demandas internas.

La reunión en Charaña (1975) propició el tema de la salida soberana al mar –que estuvo durante meses en las primeras planas de los periódicos– y las negociaciones de canje territorial de ambos regímenes, pero fueron un fracaso por la falta de consentimiento peruano y la dilación chilena. La demanda marítima deja a Banzer sin el apoyo del sector conservador y de una buena parte del castrense⁵⁷. En tanto que el asesinato de dos importantes generales: el embajador de Bolivia en París, el militar Joaquín Zenteno, y J.J. Torres en Buenos Aires, terminan por desprestigiar aún más a la oficialía de Ejército de aquellos momentos.

En 1976, casi al terminar la administración Nixon, Henry Kissinger visita Bolivia –como parte de una escala diplomática hacia Santiago de Chile– para negociar la concreción de dos políticas fundamentales para el gobierno estadounidense, una relativa al tema del tráfico de drogas ilícitas, y otra a propósito de las condiciones de vida y trato que recibían los reos norteamericanos en las cárceles bolivianas.

Entonces, un hecho viene a cambiar las cosas para Bolivia. El ascenso de James Carter a la presidencia en enero de 1977. El cambio de republicanos a demócratas restaura una preocupación por América Latina que no se veía desde la administración Kennedy. Si bien es cierto que la defensa de los Derechos Humanos emana de una política del Congreso norteamericano de 1973 y se asocia con el Acta de Asistencia Exterior de 1975, en el sentido que la ayuda no sea proporcionada a los regímenes que violan dichos derechos, ésta sólo se efectiviza a partir de la administración Carter⁵⁸.

El tratado Torrijos-Carter, la presión por la defensa de los derechos humanos sobre los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú, Chile y Uruguay, son la punta de lanza de toda una política dirigida a la restauración de gobiernos democráticos en la región, especialmente hacia los del Cono Sur, “bastión de gobiernos militares de línea

⁵⁴ VVAA, *Manual de Historia de Bolivia*, op. cit., p. 522.

⁵⁵ RAMOS SÁNCHEZ, op. cit., p. 267.

⁵⁶ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

⁵⁷ KLEIN, HERBERT, op. cit., p. 266.

⁵⁸ Enmienda Harkin de 1975.

dura”⁵⁹. Sin embargo, para el caso boliviano también aparece en la tabla de discusión la necesidad de controlar el comercio de drogas:

Clifton Naughton, Director del Servicio Informativo en La Paz, decía que “Una de las mayores preocupaciones de Estados Unidos es la fabricación de cocaína en Bolivia”, tal como lo expresara claramente el señor Secretario para Asuntos Interamericanos, Terence Todman, cuando visitó La Paz (...); la nueva política de cooperación de Estados Unidos a gobiernos amigos hace énfasis en la supresión del narcotráfico⁶⁰.

En Bolivia, las presiones de la política de Carter desestabilizan la dictadura del General Hugo Banzer, instaurada en 1971⁶¹. A una presión sin sanción, como la denomina Barrios Morón, se articula una política de estado “positiva y funcional”, para allanar el camino hacia el constitucionalismo, como puede apreciarse con la venta de las reservas norteamericanas de estaño a fines de 1977 para hacer descender los precios del metal a nivel internacional, que en esos momentos constituye ni más ni menos que el 40% del valor total de las exportaciones⁶². Con ello, y la presión interna de numerosos sectores, se llama en 1978 a elecciones libres, momento en que gana el candidato oficialista Juan Pereda Asbún en un proceso denunciado posteriormente como del todo fraudulento. Al anunciar el engaño electoral la propia Corte, el General Pereda reacciona infringiendo un golpe de estado el 21 de julio de 1978.

⁵⁹ PRADO SALMÓN, GARY, op. cit., p. 420.

⁶⁰ BARRIOS MORÓN, op. cit., pp. 44-45.

⁶¹ CHOMSKY, NOAM (2001) *El terror como política exterior de Estados Unidos*, Libros El Zorzal, Buenos Aires, p. 75. Cabe señalar que los mecanismos de intervención de Carter tuvieron sesgos diferenciados en otras latitudes. Al respecto Chomsky evalúa de manera desastrosa el envío de tropas a Timor Oriental durante el gobierno de Carter.

⁶² Ésta es una presión abierta, porque durante la visita de Kissinger, el Secretario de Estado norteamericano se había comprometido a realizar consultas al gobierno boliviano en relación con las mismas. Esto es considerado en Bolivia como una abierta agresión económica del gobierno norteamericano que impide realizar un tránsito hacia la democracia en Bolivia.

Entre 1978 y 1980 se realizan tres elecciones en Bolivia que reinstauran la democracia por períodos esporádicos. Si bien es cierto que los esfuerzos de Carter no surten mayores efectos en el país, resultan ser una plataforma de denuncia para destacar la irregular situación por la que atravesaba el país, tanto en relación con el tráfico ilícito y el respeto a los Derechos Humanos, como en el propio proceso de democratización, temas básicos en la agenda bilateral a principios de los ochenta⁶³.

4. CHILE Y ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XX

Si sometemos las relaciones entre Chile y Estados Unidos a un análisis, es posible concluir que, desde una perspectiva histórica, existen una serie de factores que contribuyen a su comprensión. En primer lugar, ambos países constituyen potencias ascendentes y adversarias en el contexto territorial de América del Sur durante el siglo XIX y principios del XX. En efecto y en segundo lugar, la existencia de importantes intereses económicos norteamericanos en Chile, a partir de 1910-1920, fundamentalmente relacionados con la minería del cobre, cuyo desarrollo se contrapone a las políticas y modelos de desarrollo chilenos, dan cuenta de este hecho. Ejemplos de ello son las empresas transnacionales como Anaconda y Kennecott. En tercer término, y derivado de lo anterior, existe una actitud intervencionista por parte de los Estados Unidos, destinada a influir de manera decisiva en los procesos de cambio a los que se aboca la

⁶³ PEÑA ASBÚN, PAULA (1992) *Carter y América Latina: una política diferente* (Inédito), North Caroline State University, pp. 5-8. Véase también, de RAMÍREZ, JOSÉ LUIS “La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio”. Aquí el autor menciona que: “(...) la llegada de la administración Carter, a finales de los setenta, dio énfasis a la promoción de los derechos humanos. Fue a sí como se articuló su política bilateral y multilateral, al impulsar a la CIDH para que se incluyera la consideración de los derechos políticos como parte esencial de los derechos humanos”. En *Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N°21, Madrid, 1993, p. 197.

sociedad chilena durante el siglo XX. En este sentido, Estados Unidos los “impulsa” o los “previene”. En cuarto lugar, en Chile surge una fuerte corriente anti norteamericana que cubre todo el espectro político chileno. Finalmente, la puesta en práctica en Chile de un proyecto militar-tecnocrático que propicia el proceso de transnacionalización de la economía, pero cuya característica fundamental en el ámbito político —la persistencia de una dictadura—, entra en contradicción con los intereses secundarios de la política exterior estadounidense para América Latina, a saber, la defensa de los derechos humanos y la democracia⁶⁴.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que las relaciones entre Estados Unidos y Chile han estado marcadas históricamente por las divergencias, más que por las convergencias. Antes de 1945 el conflicto entre los dos países se focaliza en las relaciones interestatales, sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, las tensiones tienen como eje central los intereses primarios norteamericanos, económicos y político-estratégicos, lo que a su vez ejerce una poderosa influencia sobre el sistema socioeconómico y político de Chile. He aquí el origen del sentimiento en Chile anti norteamericano, especialmente marcado en los sectores políticos de la izquierda.

Uno de los principales rasgos de esta relación se observa por la presencia de intereses transnacionales norteamericanos en la economía chilena, específicamente en la industria del cobre. Los sucesivos gobiernos chilenos, sean de la orientación política que sean, rápidamente van tomando conciencia de la relevancia que significa el control soberano de su industria estratégica, ya que en ella se sustentan las posibilidades de desarrollo económico y social.

A continuación y sobre la base de los factores explicativos anteriormente enunciados, intentaremos una descripción de las relaciones entre Chile y Estados Unidos durante el siglo XX, poniendo énfasis en las décadas de 1960-1970, donde se observan un conjunto de interrelaciones entre ambos estados, enmarcadas en el planteamiento realizado en el inicio de este trabajo. Estas relaciones podemos dividir las en dos grandes etapas:

1. Las relaciones bilaterales hasta la Segunda Guerra Mundial.
2. Las relaciones bilaterales desde la posguerra hasta 1980.

4.1. Las relaciones bilaterales de Chile y Estados Unidos desde principios del siglo XX hasta la Segunda Guerra Mundial

Un factor esencial en las relaciones bilaterales está constituido por la creciente inversión norteamericana en Chile. En este sentido, la producción de cobre es privilegiada, en cuanto se transforma en un nexo primordial con el país del norte. Ésta se ve fortalecida por una revolución tecnológica después de 1900, debido básicamente a la invención de un nuevo proceso de fundido, el cual hacía rentable la explotación a gran escala de minerales de bajo contenido de cobre (1%-2%). La nueva tecnología de origen norteamericano era altamente rentable en capital. Ello coincide con un aumento sustancial de la demanda del mineral a nivel mundial, debido a la aparición de la industria eléctrica y la expansión del sector de la construcción⁶⁵. Este nuevo escenario de oportunidades atrae a los inversionistas norteamericanos, que prontamente comienzan a competir con el capital británico por el control de esta “nueva industria estratégica chilena”.

Mientras tanto, la voluntad hegemónica norteamericana se manifiesta en distintos lugares de la región. Ejemplos en este sentido son la participación norteamericana en la guerra contra España, en la secesión de Panamá de Colombia y en la Revolución Mexicana ya mencionada, procesos en los cuales Estados Unidos ratifica su actuación imperialista en América Latina o al menos así son visualizados por la sociedad chilena. Por esta razón, a partir de 1913 Chile lidera toda acción política de condena al expansionismo norteamericano en Latinoamérica. Su crítica anti norteamericana se centra en un cuestionamiento del panamericanismo, expresión de una voluntad de neodominación. Al mismo tiempo, la cooperación entre Argentina, Brasil y Chile se articula como una suerte de mecanismo de contrapeso e independencia de la influencia norteamericana en la región.

⁶⁴ MUÑOZ, HERALDO; PORTALES, CARLOS (1987) *Una amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Editorial Pehuén, Santiago, p. 13.

⁶⁵ MELLER, PATRICIO (1996) *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, p. 31.

La necesidad de contar con precios estables en ambas guerras determina que los Estados Unidos busquen romper relaciones diplomáticas con las potencias centrales, eviten comerciar con ellas y aseguren el abastecimiento de materias primas para su industria a bajos precios. Chile, que había declarado su neutralidad, reafirma su política de no alineamiento durante los conflictos, lo cual es visto por la elite dirigente chilena como un factor esencial de cualquier política que pretendiese equilibrar la influencia norteamericana en la región. Por ello, durante el período, las relaciones bilaterales se desarrollan en un plano de normalidad.

Si observamos concretamente el inicio del siglo, se aprecia que, por ejemplo, en 1904 la *Braden Copper Company* comienza la explotación de la mina subterránea más grande del mundo: El Teniente, ubicada en la ciudad de Rancagua. Hacia 1911 se inician las labores extractivas en Chuquicamata, que enclavada en el norte del país, constituye una monumental mina a tajo abierto. En los años de 1920, la industria cuprífera era ya controlada por la denominada ABC: *Andes Copper-Chile*, la *Exploration Company-Chuquicamata* y la *Braden Copper*. Las dos primeras eran propiedad de *Anaconda Copper Mining Co.*, mientras la tercera era filial de *Kennecott Copper Co.*⁶⁶. La inversión inicial en Chuquicamata fue de 125 millones de dólares y la producción de ambos centros mineros se incrementa notablemente hacia 1924; El Teniente produce 78.000 toneladas al año y Chuqui 107.000. Ello significa que en un lapso de 10 a 15 años, ambas aportaban aproximadamente el 80% de la producción total de cobre en Chile. Desde entonces y hasta la década del ochenta la producción de la Gran Minería del Cobre ha representado entre el 80 y el 90% de las exportaciones chilenas del metal⁶⁷.

⁶⁶ Un completo y acucioso estudio sobre las Empresas Transnacionales del Cobre que operaban en Chile lo encontramos en el artículo de GIRVAN, NORMAN (1974) "Las corporaciones multinacionales del cobre en Chile", *El cobre en el desarrollo nacional*, Edición preparada por Ricardo Ffrench-Davis y Ernesto Tironi, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Santiago.

⁶⁷ MELLER, PATRICIO, op. cit., p. 32.

Todo lo anterior modifica el carácter de las relaciones entre Chile y Estados Unidos. Ya no sólo se darían en términos de vinculaciones internacionales, sino también en términos transnacionales, básicamente porque los actores y políticas norteamericanas penetran fundamentalmente, como en el caso boliviano, a través de la economía, pero en Chile también y en mayor grado en la sociedad y la política chilena. En opinión de Muñoz y Portales, "las relaciones entre los dos países irían quedando ligadas a la evolución de los procesos políticos internos de Chile"⁶⁸.

Asumiendo la influencia norteamericana en la región, el presidente Arturo Alessandri Palma recurre a Washington para negociar un acuerdo con Perú sobre Tacna y Arica. Una vez aceptado por Chile y Perú someter el tema de un posible plebiscito al arbitraje de Estados Unidos, el presidente Calvin Coolidge lo ratifica como mecanismo para resolver el futuro de ambos territorios bajo supervisión estadounidense. Para ello, nombra una comisión a cargo del general G. Pershing, el cual logra mantener unas difíciles relaciones con el gobierno chileno. En 1926 es reemplazado por el general W. Lassiter, quien expresa que no existen garantías en Chile para realizar el plebiscito sobre el tema limítrofe y que el problema debía ser resuelto a través de los buenos oficios de los Estados Unidos. El gobierno chileno acepta la propuesta, pero interpreta las acciones de Lassiter como otro intento de imponer su voluntad y hegemonía en América del Sur. Finalmente, el problema de Tacna y Arica se resuelve: Arica permaneció en Chile y Tacna en Perú; pero el Estado chileno hubo de indemnizar en 6 millones de dólares al Perú con una fuerte crítica de diversos sectores políticos del país. Desde entonces, sin embargo, Arturo Alessandri deja de apoyar el panamericanismo y comprende la necesidad de impulsar una política latinoamericana independiente.

Durante la dictadura del general Carlos Ibáñez las relaciones retoman un carácter cooperativo. Ibáñez –pragmáticamente– acepta la hegemonía norteamericana en el sistema interamericano como algo inevitable, aunque desconfía y se opone a sus políticas imperialistas.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 38.

Su gobierno retoma el tema de la unidad latinoamericana condenando con fuerza la intervención norteamericana de 1926 en Nicaragua.

La crisis de 1929 afecta gravemente a Chile. A la caída del gobierno de Ibáñez en 1931 Chile tiene una de las deudas externas *per capita* más altas del mundo, contraída principalmente con instituciones bancarias norteamericanas. En agosto de ese año se hace efectiva la moratoria completa de los pagos. Todo se ve agravado cuando en Estados Unidos se promulga la ley de tarifas de 1930 y la ley de rentas de 1932, que establecen nuevas barreras arancelarias a los productos latinoamericanos. Esta última decreta una tasa de cuatro centavos por libra de cobre importado, lo cual afecta directamente a Chile. En adelante, el Estado chileno busca aumentar el nivel de control de las empresas transnacionales, ya que visualiza la futura importancia de las mismas en el desarrollo económico del país.

Uno de los momentos de mayor tensión en las relaciones entre los dos países se produce durante la instauración en Chile de la República Socialista de Marmaduke Grove. Estados Unidos coordina la acción en Santiago con su embajador y los representantes de las empresas transnacionales norteamericanas. En la década de 1930 se teme un intento de nacionalización de las mismas y por lo tanto advirtieron al gobierno chileno que cualquier interferencia en sus inversiones en la minería del cobre o del salitre sería considerada causal para congelar los depósitos chilenos en la banca norteamericana, bloqueando de paso los créditos en trámite. A nivel interno, en Chile se refuerza el carácter imperialista de los Estados Unidos, fundamentalmente en la izquierda y en algunos sectores del centro político.

El año 1933 marca un cambio en las relaciones chileno-norteamericanas. Ello se debe a la aceptación por parte del gobierno chileno del principio de no-intervención durante la Séptima Conferencia Panamericana, en el contexto de la política del *New Deal* del presidente F.D. Roosevelt. Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra Mundial provoca divergencias entre ambos países, en especial después de 1941. Entonces, nuevamente aparecen las presiones para romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje. Chile junto a Argentina fueron los únicos países que no lo hicieron hasta casi el final del conflicto. Como en toda situación de crisis, Estados Unidos cautela férreamente sus intereses primarios. Ello se manifiesta en la

fijación de nuevos precios para el cobre, 11,7 centavos de dólar la libra, descenso que ocasiona ingentes pérdidas al fisco chileno: aproximadamente 100 millones de dólares por concepto de menor precio de venta y alrededor de 900 millones de dólares por impuestos no recaudados.

Finalmente, Chile sucumbe a las presiones de Washington. Por una parte, rompe relaciones con el Eje y le declara la guerra a Japón, y, por otra, no puede enfrentar las alzas de los productos manufacturados que importaba por las pérdidas que le había causado la baja en los precios del cobre.

4.2. Las relaciones bilaterales desde la Posguerra hasta 1980

Desde 1945 y hasta 1980 las relaciones entre ambos países se plantean en un contexto de Guerra Fría. La adecuación estratégica político-internacional a los supuestos de Guerra Fría se realiza en Chile durante el mandato de Gabriel González Videla, quien establece y modifica la propia coalición de gobierno al proscribir el Partido Comunista de Chile. A finales de este gobierno, y como beneplácito de la famosa *Ley Maldita*, se aprueba el Pacto de Ayuda Militar de Estados Unidos a Chile. A partir de entonces, sin embargo, ocurre un cambio interno en el país: las administraciones chilenas desde mediados de la década del cincuenta no siguen en forma automática los designios de Washington, buscando incluso caminos más bien autónomos. Los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende constituyen un ejemplo de esta progresiva autonomía que tiende a chocar con Estados Unidos en el plano regional. ¿Por qué ocurre esta transformación?

El dominio económico global norteamericano de posguerra, unido a una consolidación de sus inversiones en el país, le otorga de hecho un rol fundamental en el proceso económico y sociopolítico interno de Chile. Las políticas de Estados Unidos destinadas a intervenir a través del reformismo y a prevenir el comunismo, marcan las relaciones hasta 1973. El ejemplo paradigmático es la Alianza para el Progreso, que en el ámbito político interno alinea a la derecha política y establece un abismo en sus lazos con la izquierda.

No obstante, el fracaso de la Alianza para el Progreso altera los vínculos del centro político con Washington. La postura norteamericana contra el proyecto de revolución socialista chileno, aumenta su confrontación con la izquierda y contribuye activamente al colapso del sistema político. Estados Unidos influye en la organización interna de la sociedad chilena y deja de lado las relaciones interestatales; su situación de poder se lo permite. Este cambio se hace explícito en la época de la dictadura militar. Estados Unidos cumple con el objetivo de derrocar a Salvador Allende a través de un golpe de Estado. El nuevo régimen recibe, en principio, apoyo norteamericano. Luego se produce un cambio de actitud que surge en el Congreso; el tema de los derechos humanos entra en la agenda. El mismo H. Kissinger, indicaba que las relaciones con Chile estaban dañadas. El tema fue llevado al debate en las elecciones norteamericanas de 1977. La llegada al poder de James Carter preocupa a los militares chilenos, que asumen una actitud defensiva frente a la “nueva política exterior norteamericana”, simplemente porque no están en condiciones de cumplir con las nuevas exigencias.

Finalmente, habría que señalar que la relación interestatal que domina la agenda bilateral durante las primeras décadas del siglo XX se va reemplazando por temas referentes a la organización interna de la sociedad chilena. Tema que desde un punto de vista político funciona, pero que socialmente y durante muchas décadas no agrada en lo absoluto a una gran parte de la población chilena que defiende posturas más independientes en plano bilateral. La implantación “por la fuerza” de un nuevo modelo económico y social por parte de la dictadura militar es el mejor ejemplo al respecto.

A continuación analizaremos las relaciones chileno-norteamericanas en los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970), Salvador Allende (1970-1973) y Augusto Pinochet (1973 hasta 1980). A nuestro juicio, ello nos permitirá visualizar como Estados Unidos privilegia la defensa de sus intereses primarios, sean privados o estatales, y los mecanismos de presión más frecuentemente aplicados en las décadas del sesenta y setenta. Nuestra hipótesis de trabajo plantea que el tema del cobre es uno de los elementos articuladores de dichas relaciones, o dicho de otro modo, que por el devenir de los precios y producción del metal rojo atraviesan el conjunto de las relaciones entre ambos países.

4.3. Las relaciones bilaterales durante el gobierno de Eduardo Frei

El tema cubano estuvo en el centro de las relaciones bilaterales durante toda la década del sesenta. Washington consideraba al estable régimen reformista chileno como una alternativa viable al régimen cubano en América Latina. Por esta razón, no escatima en medios para procurar que el nuevo presidente fuera el candidato demócrata cristiano Eduardo Frei y no el socialista Salvador Allende.

Según el informe *Covert Action in Chile*, surgido desde el propio seno del Senado norteamericano, la CIA destinó más de 2,6 millones de dólares para financiar la candidatura de Frei⁶⁹. Según Seymour Hersh, un grupo de corporaciones conformado por David Rockefeller —el *Business Group for Latin America*—, también otorgó fondos para financiar dicha campaña⁷⁰. Frei sale elegido, iniciando así un período de excelentes relaciones bilaterales que comienzan a deteriorarse con la administración de Johnson y que entran en fase de crisis durante el gobierno de Nixon.

Un hecho curioso en el caso chileno es que la dinámica de Guerra Fría no subordina al gobierno a los dictados de la política exterior norteamericana en algunos aspectos. Chile y los países de la órbita socialista establecen lazos consulares y diplomáticos. Éste es el caso con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania. Sin embargo, existe una excepción: el caso cubano, con quien después de la revolución corta relaciones y no se reanudan sino hasta fines del gobierno de Frei.

Resulta importante destacar que durante la administración del Presidente Frei las tensiones no estuvieron ausentes, siendo el denominado *Plan Camelot* una de las razones que las motivaron. Dicho plan es desarrollado en Chile por la *American University* bajo el amparo del Departamento de Defensa norteamericano y tuvo como objetivo “aislar los factores capaces de provocar cambios en los países

⁶⁹ U.S. SENATE (1975) *Covert Action in Chile: 1963-1973*. Government Printing Office, Washington.

⁷⁰ HERSH, SEYMOUR M. (1982) “The price of power: Kissinger, Nixon and Chile”, *Atlantic Monthly*, december, p. 32.

en desarrollo”. El gobierno de Frei no conoce esta acción, pero advierte ciertas irregularidades que determinan la formación de una comisión en la Cámara de Diputados. Los resultados de estas investigaciones llevan a una protesta formal de Chile ante el gobierno de Estados Unidos, con lo que el plan es suspendido.

La administración Frei critica la intervención norteamericana de 1965 en República Dominicana, rechazando de plano los argumentos jurídicos con que Estados Unidos justifica su acción en la OEA. El mismo año, Chile se opone a la propuesta norteamericana de formar una “fuerza interamericana de paz”, hecho que se reitera en 1967 en la Conferencia de Buenos Aires. Por todos los medios, Estados Unidos busca fundamentos jurídicos que le permitan intervenir militarmente cuando considere que sus intereses primarios en la región están amenazados. Un nuevo punto de fricción entre ambos Estados lo constituye la iniciativa de Eduardo Frei de reformar la OEA, priorizando los asuntos económicos por sobre los problemas estratégico-militares.

Sin embargo, uno de los momentos claves en las relaciones bilaterales durante este período tiene como protagonista el cobre y su relación con las empresas transnacionales norteamericanas. Éste había sido uno de los temas principales de la campaña presidencial de 1964 y constituye en adelante uno de los factores de conflicto más agudos entre ambos Estados.

4.3.1. La chilenización del cobre

Si estudiamos las décadas entre 1930 y 1950, vemos que progresivamente el Estado chileno utiliza una serie de herramientas para captar recursos de la industria cuprífera: impuestos especiales, un tipo de cambio específico para parte de las adquisiciones que las compañías realizaban en moneda nacional y hasta esfuerzos para entregar al Banco Central la comercialización y la fijación de precios del cobre⁷¹. Estas medidas, que consiguen elevar el aporte de la actividad a la economía del país, tanto en impuestos como divisas, bajan en la

reinversión de las compañías para ampliar la capacidad instalada en el sector. Esta situación, obviamente, provoca dificultades en el aumento de la producción. Ante ello, las empresas transnacionales del cobre que operan en Chile presionan para negociar un nuevo esquema jurídico que regule la participación estatal en la industria.

Como resultado de dichas negociaciones, el Estado de Chile aprueba en 1955 la “Ley del Nuevo Trato” (N°11.828), la cual otorga una serie de ventajas tributarias y períodos más breves de amortización a las compañías norteamericanas, quienes se habían comprometido a elevar su niveles de inversión en la capacidad instalada, como una forma de aumentar la producción y con ello los ingresos del Estado chileno, mediante el pago de los impuestos correspondientes. Sin embargo, el resultado de la aplicación de este nuevo plan de regulación es considerado un fracaso. Si bien es cierto que la producción aumenta gracias a una optimización de la capacidad instalada, las inversiones destinadas a ampliar dicha capacidad fueron mínimas. Hacia 1960, el valor retornado anual fue casi el mismo del período 1950-1955, debido a que las nuevas franquicias tributarias otorgadas a las empresas transnacionales del sector hacen que la rentabilidad retornada por tonelada sea inferior.

En síntesis, el nuevo marco legal termina por perjudicar sensiblemente la economía chilena, manteniéndose como un excelente negocio para las empresas transnacionales norteamericanas. Pero en 1964 nadie discute que la industria del cobre representa la “viga maestra” de la economía y que, por lo tanto, debe ser parte de cualquier debate político en Chile.

Para los comicios de 1964, tanto la Democracia Cristiana como el FRAP⁷² coinciden en sus planteamientos acerca de la necesidad de establecer alguna forma de propiedad estatal en la industria cuprífera, difiriendo tan sólo en el carácter que debía tener dicha propiedad: los primeros hablaban de “participación” y los segundos de “expropiación total”. El camino hacia la nacionalización había comenzado.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 112.

⁷² El FRAP era el Frente de Acción Popular que agrupaba al Partido Socialista, Comunista y Radical.

A Eduardo Frei le corresponde enfrentar el tema de la participación del Estado en la industria del cobre, recurso esencial para emprender la transformación económica y social de Chile, ya que “(...) era la única actividad que por su naturaleza podía acrecentar sustancialmente los ingresos de divisas del país (...)”⁷³.

En 1965, la administración inicia un amplio plan de inversiones a través de la denominada “chilenización del cobre”, un programa que tenía como objetivos:

1. Aumentar la producción con el fin de duplicarla hacia 1972.
2. Incorporar al Estado chileno en la propiedad de las empresas productoras.
3. Refinar la mayor parte del cobre en Chile.
4. Lograr la participación activa del Estado chileno en la comercialización del cobre en los mercados mundiales.
5. Mejorar la situación de los trabajadores del cobre⁷⁴.

En este sentido, se constituyen Sociedades Mineras Mixtas entre las compañías norteamericanas y el Estado de Chile. Así el país logra adquirir en 1967 el 51% de las acciones de El Teniente, el 30% de Andina y el 25% de Exótica. El gobierno se afirma con el apoyo irrestricto de la izquierda chilena.

El alza del precio del cobre en el mercado internacional permite que el mayor aporte que deben realizar las compañías norteamericanas se financie con las utilidades provenientes de la explotación de las minas, las que superan ampliamente las previsiones por los negociadores estatales chilenos en 1965. Estas circunstancias llevaron al gobierno a realizar una nueva negociación. En 1969 se da el paso final de un proceso de creciente participación del Estado chileno en la industria del cobre. Se inicia una segunda fase de negociación denominada “Nacionalización Pactada”, de los minerales de Chuquicamata, El Salvador y Potrerillos. Ella consiste en la compra por parte del

Estado chileno de participaciones mayoritarias en el capital accionario de las compañías extranjeras. Para este efecto se llega a firmar un acuerdo con la *Anaconda Copper Mining Co.*, el 25 de junio de 1969, mediante el cual el Estado chileno adquiere el 51% de las acciones de *Chile Exploration Co.*, subsidiaria de la transnacional en Chuquicamata, y el 51% de la *Andes Copper Co.*, de *Anaconda*, pero con operaciones en El Salvador. Desde entonces, el Estado chileno tiene su propia “agencia” o empresa del cobre: CODELCO-CHILE.

El principal logro de los acuerdos es el significativo aumento de la capacidad productiva. Aunque el proceso no fue tan rápido como se pensaba, a fines de la década del setenta la producción de cobre se había duplicado. Por otra parte, el gobierno de Chile obtiene una vasta experiencia en la comercialización, fijación de precios y control del producto. Para Alan Angell la economía chilena,

(...) se benefició, ya que el importe que se retenía en Chile creció a un promedio anual (en precios constantes de 1979) de 513 millones de dólares entre 1960 y 1964 a 953 millones de dólares entre 1965 y 1969, y debido también a que las compañías comenzaron a hacer más adquisiciones en Chile. El ingreso fiscal se elevó, de un promedio anual de 225 millones de dólares en el período anterior, a 511 millones.

Pese a lo anterior, el conflicto de intereses entre Chile y Estados Unidos por la industria del cobre no acaba con el proceso de chilenización. El objetivo de nacionalizar la principal riqueza del país está incorporado en el programa de gobierno del socialista Salvador Allende, quien habla de nacionalizar todo el cobre y no sólo una parte.

El período de Eduardo Frei fue el de mayor asistencia económica norteamericana a Chile. Sin embargo, paralelamente, la política exterior chilena fue replanteada, especialmente en sus relaciones con Washington. A nivel latinoamericano, Chile busca firmar acuerdos tendientes a conformar una coalición regional que sea capaz de negociar con éxito diversos cambios en las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y Latinoamérica. Un ejemplo en este sentido es el denominado “Consenso de Viña”, elaborado por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y entregado por el Canciller chileno Gabriel Valdés al presidente norteamericano

⁷³ VVAA (1994) *Chile en el siglo XX*, Editorial Planeta, Santiago, p. 218.

⁷⁴ ANGELL, ALAN (1993) *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello, Santiago, pp. 52-53.

Richard Nixon en 1969. En él se plantea la “crisis en los hechos y en las instituciones del sistema interamericano”, que los intereses de América Latina y Estados Unidos no son idénticos y que incluso tienden a ser progresivamente contradictorios.

Como era de esperar, Washington no recibe bien estas críticas y si a ello le sumamos el proceso de normalización en que entran las relaciones entre Chile y Cuba, comprobaremos que la actitud norteamericana hacia el gobierno de Frei llegó a ser de gran hostilidad. Durante la administración Nixon todo empeora aún más, cuando el mismo año el gobierno chileno canceló la visita del enviado personal del presidente norteamericano, Nelson Rockefeller. Informes de la CIA señalan que hacia 1970 el partido Demócrata Cristiano se había *izquierdizado* y que el apoyo norteamericano para las nuevas elecciones debía recaer sobre el candidato de la derecha Jorge Alessandri. El viraje conservador de la administración norteamericana impulsa a los Estados Unidos a realizar todos los esfuerzos tendientes a evitar la llegada al poder del candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende.

Finalmente, en el ámbito militar, Estados Unidos mantiene un alto nivel de apoyo a las Fuerzas Armadas chilenas hasta el año 1970. Su respaldo privilegia el desarrollo de la capacidad de contrainsurgencia, fundamentalmente en la institución de Carabineros de Chile. Los cambios se van a producir a continuación.

4.4. Las relaciones bilaterales durante el gobierno de Salvador Allende

Como lo demuestran las investigaciones del propio Congreso norteamericano⁷⁵, antes de la elección del 4 de septiembre de 1970, la CIA, en colaboración con empresas transnacionales como la *International Telegraph and Telephone (ITT)*⁷⁶, participaron activamente

en operaciones destinadas a malograr las posibilidades del candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende. La CIA gastó entre 800 mil y un millón de dólares en actividades orientadas a socavar los esfuerzos para formar la coalición de izquierda y en fortalecer líderes y alternativas políticas no marxistas que pudiesen amagar su triunfo. Allende gana las elecciones obteniendo una mayoría relativa y debe esperarse hasta el 24 de octubre para que el Senado lo ratificase como el nuevo presidente de Chile. El 15 de septiembre de 1970, Richard Nixon instruye al director de la CIA, Richard Helms, para organizar un golpe de Estado militar en Chile con el fin de “prevenir” la ascensión de Allende al poder. La muerte del Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider, a manos de un grupo que estuvo involucrado en operaciones norteamericanas, finalmente permite consolidar el proceso constitucional y Allende asciende al poder.

La victoria de Salvador Allende altera sustancialmente las relaciones entre Estados Unidos y Chile. Washington no permite la concreción de un proyecto de transición al Socialismo en una zona de indiscutida hegemonía como eran, a la sazón, Latinoamérica y Europa Occidental. Nuevamente entran en peligro sus intereses primarios que se ven particularmente amenazados. El panorama respecto del cobre se vislumbra incierto, las empresas transnacionales ya habían sido aludidas en la campaña de Allende, quien en su programa de gobierno había afirmado que:

El proceso de transformación de nuestra economía se inicia con una política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por las empresas que se expropian. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas, como la Gran Minería del cobre, hierro, salitre y otros, que están en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos⁷⁷.

Es así como el tema de la nacionalización del cobre se transforma en una de las principales fuentes de conflicto durante el período. Por ello las empresas transnacionales norteamericanas adoptan una

⁷⁵ U.S. SENATE, op. cit., pp. 12-20.

⁷⁶ Para conocer los documentos específicos véase: SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1972) *Documentos secretos de la ITT*, Editorial Quimantú, Santiago.

⁷⁷ VVAA (1976) *Chile bajo la junta. Economía y Sociedad en la dictadura militar chilena*, Madrid, p. 298.

postura activa en la desestabilización del gobierno de la Unidad Popular, expresión concreta de la intervención norteamericana en Chile.

Desde una perspectiva diplomática, el gobierno chileno pretende evitar una confrontación total con Estados Unidos. La idea básica que inspira la política exterior es la de intentar minimizar los conflictos que necesariamente se producirían, en virtud del cumplimiento del programa de gobierno. Sin embargo, las percepciones de la administración Nixon —específicamente del asesor para asuntos de seguridad nacional, Henry Kissinger—, fijan el rumbo de las relaciones bilaterales. A partir de ese momento, Chile asume una política exterior independiente y de vinculación activa con todos los países del mundo e intensifica sus relaciones con los países de la órbita socialista, especialmente en el ámbito comercial y financiero, y reanuda relaciones con Cuba.

A diferencia de otros países de la región, Chile no establece relaciones militares activas con la Unión Soviética. Sin embargo, y a pesar de todo, esta política provoca un enfrentamiento formal con Washington.

4.4.1. La intensificación del conflicto: la nacionalización del cobre

Hacia 1970, el cobre representaba el 60% de los ingresos totales del país y su producción se localizaba en cinco minas: Chuquibambilla, El Salvador, Exótica, Andina y El Teniente, siendo la primera y la última las de mayor volumen productivo.

Como es sabido, tanto el programa de gobierno de la Unidad Popular como de la Democracia Cristiana habían contemplado la nacionalización del cobre, por lo tanto, las condiciones políticas internas para llevarlo a cabo eran propicias. En el Informe entregado al Congreso de la nación, Allende explica que la inversión norteamericana en el sector apenas había alcanzado a los 3,5 millones de dólares, mientras que en sesenta años de explotación sus ganancias superaban los 10.800 millones de dólares. Esto equivale a la totalidad del patrimonio nacional generado en 400 años de historia. Tamaña exageración, en palabras de Allende, debía terminar. Es así como el tema del cobre se convierte rápidamente en “la expresión cabal del

carácter antiimperialista del Gobierno Popular”, en una manifestación nacionalista de izquierda y en punto de fricción con el gobierno norteamericano⁷⁸.

La nacionalización de la gran minería del cobre es aprobada en el Congreso por todos los sectores políticos de la nación. Sin embargo, permanecen pendientes los criterios a adoptar respecto del pago de la indemnización a las empresas transnacionales norteamericanas. Para Allende era fundamental aclararle al país y a las transnacionales la excesiva rentabilidad que las empresas obtenían desde 1955 en el conjunto de las operaciones internacionales. Su gobierno se dispone a realizar los estudios pertinentes con asesores europeos. Entonces es cuando los Estados Unidos toman el asunto como un ataque frontal y no ponderan la actitud del ejecutivo chileno. Coincidimos plenamente con Morales Padrón cuando afirma que:

(...) el gobierno norteamericano se mostraba incapaz de diferenciar entre la política exterior sensata y digna, y los intereses privados de sus ciudadanos en el extranjero. Esta incapacidad se haría aún más ostensible cuando se presentaba el asunto de la nacionalización del cobre chileno. El Presidente Nixon había advertido (más bien amenazado) al embajador chileno en Washington, antes de su vuelta a Chile, que los Estados Unidos defenderían dichos intereses, refiriéndose a la posible nacionalización de las compañías norteamericanas que operaban en Chile sin una compensación adecuada⁷⁹.

Se advierte así, por enésima vez, que Estados Unidos fusiona los intereses de privados y del Estado. Nuevamente se activan los mecanismos económicos, políticos y militares para superar la situación y eliminar el riesgo en que estaban sus intereses primarios. Las acciones a desarrollar son variadas y pueden ir desde las diplomáticas hasta las encubiertas. Y es que para *Anaconda* y *Kennecott*, empresas que en el exterior obtenían ingresos de 3,67% y 9,95% respectivamente, era

⁷⁸ Ibid., p. 300.

⁷⁹ MORALES PADRÓN, FRANCISCO (1987) *Historia de unas relaciones difíciles (Estados Unidos-América Española)*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, p. 270.

un excelente negocio. Pero en el caso chileno se trata de rentabilidades que alcanzaban a 19,25% y 55,87% para cada una en el período 1955-1970. Thomas R. Navin, en su obra *Copper Mining and Management*, declara:

Al año siguiente (1970), una elección llevó al poder al primer gobierno comunista elegido por procedimientos democráticos en América Latina. Bajo su nuevo Presidente, Salvador Allende, el gobierno chileno procedió a repudiar los bonos CODELCO y a expropiar, sin compensación ninguna, el restante 49% de las acciones de las compañías extranjeras (...) La expropiación afectó mucho más a la Anaconda Copper Corp., que a la Kennecott Corp.. El capital comprometido de Anaconda era del orden de los U\$ 450 millones, en tanto que el de Kennecott era sólo de U\$ 150 millones⁸⁰.

En 1970 queda de manifiesto que los intereses en juego son demasiado importantes para *Anaconda* y *Kennecott*. Pero hay más: Chile dependía de los Estados Unidos, ya que el precio del cobre era impuesto por el país del Norte. Las pérdidas de Chile en este sentido ya durante la guerra de Corea habían sido enormes, y la importancia de la transferencia tecnológica en la industria cuprífera incrementaba año tras año una deuda gigantesca para el país. Para el Estado de Chile, sostendría Allende, era prioritario acabar con la dependencia hacia los Estados Unidos. Por ello, tras el cambio radical de política económica chilena, Estados Unidos declara el boicot total contra Chile.

En Chile se buscan otras alternativas. El gobierno de Allende se ve en la obligación de buscar nuevos proveedores de materiales para el cobre, lo que es una tarea compleja y demorosa. La maquinaria es adquirida en lo sucesivo en Australia; los pagos por repuestos tienen que realizarse al contado y anticipadamente; embarques completos son retenidos en los Estados Unidos con las consiguientes complicaciones para el funcionamiento de los yacimientos. En lo social, esto conduce a que las minas fueran un foco de inestabilidad

⁸⁰ Véase BARROS GARCÉS, RAÚL (1990) *Amarás al cobre como a ti mismo*, Santiago, pp. 65-69.

laboral casi permanente. Las huelgas hacen aún más difícil la producción del metal rojo en el país. Únicamente en Chuquicamata se dan más de trescientas huelgas parciales hasta el mes de septiembre de 1973⁸¹. La necesidad de divisas o “dinero fresco” influye en que el Estado chileno se vea obligado a buscar créditos en los países socialistas y comunistas⁸².

A pesar de todos estos inconvenientes, la nacionalización del cobre se efectúa el 11 de julio de 1971, fecha en que también se crearon las llamadas Sociedades Colectivas del Estado. Queda entonces pendiente el tema de la indemnización. El proyecto presidencial original presentado al Parlamento propone que el Contralor General de la República⁸³ estableciese su monto final,

[p]ero, durante la discusión del proyecto en el Congreso este propósito fue alterado. Se acordó que el Contralor efectuaría los descuentos por derechos mineros (el Estado no reconocía tal valor), por bienes en mal estado y por revalorizaciones de activo realizadas después de 1964. Estos montos se restarían del valor de libros a 1970, pero el ítem más importante a descontar –las utilidades excesivas– se dejó en manos del Presidente de la República⁸⁴.

⁸¹ El número de huelgas del cobre fue similar durante 1971-1972, pero el fenómeno venía dándose, por diferentes causas, desde fines del gobierno de Frei.

⁸² China prestaría a Chile U\$70 millones en enero de 1972 y tras la visita del Ministro de Planificación chileno, Gonzalo Martner (padre), se añadirían otros 65 millones en bienes de capital, 34 en cooperación técnica y 12 millones más en alimentos y medicamentos. A ello se sumó la compra de 65.000 toneladas de cobre para paliar el descalabro de los embargos norteamericanos, convirtiéndose en uno de sus principales compradores después de Japón y la RFA. En el caso de la Unión Soviética, los créditos llegaron 310 millones en el año 72; Bulgaria otros 23, y Hungría a otros 20 millones a través del Gobierno y el Hungarian National Bank. Fuente: *Keesing's Contemporary Archives*, August 12-19, 1972, p. 25417.

⁸³ La Contraloría General de la República es un organismo autónomo que tiene como función velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, ejerciendo un control contable y financiero del Fisco.

⁸⁴ BITAR, SERGIO (1995) *Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro*, Editorial Pehuén, Santiago, p. 117.

Desde una perspectiva interna, el Congreso deja el asunto de las compensaciones en manos del Presidente Allende, exponiéndolo a las consecuencias que se derivasen de su decisión. Si los montos resultan elevados, sectores de la oposición, de la extrema izquierda y sus propios correligionarios de la Unidad Popular lo censurarían abiertamente. Si los montos eran reducidos, la reacción norteamericana no se haría esperar. En aras de resolver pronto este problema y por las medidas adoptadas por el Estado chileno, los Estados Unidos acrecientan sus presiones económicas. En este contexto, el presidente Allende decide tomar la iniciativa⁸⁵, llegando a la conclusión que eran las empresas y no el gobierno chileno quienes tenían que cancelar las indemnizaciones.

Había llegado la hora de colocarse los pantalones largos, como decía en sus discursos. El presidente chileno, valoró las ganancias habidas en Chile por las compañías extranjeras con la ayuda de varios expertos europeos. El resultado era, que por los excesivos beneficios de las compañías norteamericanas, Kennecott, debía al Estado de Chile, 310 millones de dólares, mientras que Anaconda adeudaba, 68 millones; Cerro, una pequeña y nueva compañía que operaba en Chile, debía pagar otros 16 millones de dólares⁸⁶.

⁸⁵ MORALES PADRÓN, op. cit., p. 271.

⁸⁶ Paul Sigmund explica el procedimiento realizado por Chile: “Chileanization, and the addition of a provision that compensation would be based on book value (rather than original cost) minus deductions. While the amendment specifically disallowed a revaluation made by Kennecott in connection with 1967 Chileanization, the book value provision made since 1908 by Kennecott and since 1922 by Anaconda. In addition the final text left it up to the president, not the controller-general, to determine the amounts of excess profits, and provides that the president’s decision was not subject to review by the tribunal. The president was authorized to deduct “all or part” of the excess profits “considering the average profitability of the foreign enterprises” worldwide operations, the agreements on maximum profits that Chile had made (for example, Decision 24 of the Andean Pact which set 14 percent as the maximum profit for foreign firms), and the 1969 tax regime on profits derived from usually high world market prices”. SIGMUND, PAUL (1977) *The overthrow of Allende and the politics of Chile. 1964-1976*, University of Pittsburgh Press, p. 141.

Dos días después, Estados Unidos activa sus mecanismos económicos de presión. En primer lugar, corta todos los créditos pendientes con Chile, dando orden de retrasar uno por valor de 21 millones del *Export-Import Bank* destinado a la aerolínea chilena Lan Chile. Tras el anuncio del banco norteamericano, que operaba en Chile desde 1934, el Embajador chileno en Washington, Orlando Letelier, convoca a una conferencia de prensa denunciando el movimiento financiero. En Chile todas las fuerzas políticas condenan, incluidos los demócrata cristianos, el anuncio del *Export-Import Bank*. Pero la decisión venía desde muy arriba; el Secretario del Tesoro, John Conally, había dado la orden para *get tough* con aquellas naciones latinoamericanas que expropiaran compañías norteamericanas.

A la acción de *Export-Import Bank* le siguió, en segundo lugar, la de ITT. El 23 de septiembre la Compañía telefónica de Chile, una subsidiaria de la ITT, fue intervenida por no “*fulfilled the obligations which the concessions had imposed on it of furnishing efficient and modern service and that on the contrary, it was highly deficient*”⁸⁷. En el fondo, las cosas iban mucho más allá. Allende solicitaba la aprobación de la medida porque en juego estaban “su honor y dignidad”. En mayo de 1972, ITT sería expropiada.

*The President made it clear that his decision was influenced by the alleged interference of ITT in Chilean affairs, as reported in the United States. A U.S. columnist, Jack Anderson, had first alleged on March 20, 1972, that ITT had in October 1970 attempted to induce the Central Intelligence Agency (CIA) to prevent Dr. Allende from assuming office President by creating chaos and engineering a military coup in Chile... and that President Nixon had, he alleged, sent a confidential directive to Mr. Edward Korry, then U.S. Ambassador in Chile, to use whatever means were in his power to carry out such an operatio*⁸⁸.

Desde la Casa Blanca se niegan estas informaciones y Nixon declara que su gobierno *firmly rejected* las afirmaciones del periodista

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 155.

⁸⁸ *Keesing's Contemporary Archives* (1972) august 12-19, p. 25416.

Anderson. Pero el fondo del asunto es que Washington considera inaceptables estas cifras: se expropiaba un 70% de las acciones de la ITT. En adelante, el Gobierno norteamericano aumenta su presión en Chile, puesto que a las medidas en torno al cobre se sumaba otra de las grandes inversoras en Chile, la ITT⁸⁹.

En los casos de *Anaconda* y *Kennecott*, las empresas podían pedir la revisión de la decisión chilena ante el Tribunal del Cobre, pero el gobierno no espera. La intervención a la ITT determina la supresión de las ayudas del Banco Interamericano de Desarrollo y el inicio de otras a favor de la oposición chilena para derrocar a Allende. En septiembre de 1971 el Comité de los Cuarenta aprueba un desembolso de 700 mil dólares a través de la CIA para la empresa El Mercurio, propiedad de la familia Edwards. El periódico recibía estos dineros para aumentar su circulación y su oposición al gobierno. Seis meses después recibía otra donación, esta vez de 815 mil dólares, a los cuales se añaden 160 mil dólares más para desarrollar la campaña electoral parlamentaria de 1972.

La contrarrevolución civil –asesorada y económicamente financiada desde el exterior– provocó el caos económico, el desabastecimiento, el mercado negro, el tráfico de mercaderías hacia los países vecinos, los paros o huelgas “patronales” de camioneros, transportistas y profesionales. Y desataron la “guerra psicológica”, principal arma con la cual nos vencieron anímicamente y “desestabilizaron” al gobierno de Allende⁹⁰.

Luis Vega nos muestra como la política del gobierno norteamericano no se limita a los canales diplomáticos, utilizándose diversas formas de acción encubierta de apoyo a los partidos políticos

⁸⁹ Sigmund afirma que después del golpe de 1973, se reveló que en 1971, con la aprobación del Departamento de Estado, el Embajador Korry había ofrecido a Allende un arreglo compensatorio en relación al cobre, de acuerdo al cual las compañías norteamericanas pagarían de 20 en 25 años bonos garantizados por el Tesoro norteamericano. El arreglo fue inicialmente visto con interés por Allende, pero el Senador Altamirano y el Partido Socialista lo rechazaron. Op. cit., p. 142.

⁹⁰ VEGA, LUIS, op. cit., pp. 13-14.

de oposición, a campañas de propaganda y a medios de comunicación de masas no gubernamentales, a organizaciones del sector privado, todo lo cual tiene por objetivo desestabilizar al gobierno, creando las condiciones para un golpe de Estado.

En este contexto, la intervención de los Estados Unidos es un punto fundamental a discutir, ya que constituye uno de los elementos cruciales en el desmoronamiento del sistema en 1973.

4.4.2. El fin del gobierno de Allende: La CIA y las fuerzas armadas chilenas

Al mismo tiempo que el gobierno norteamericano prácticamente suprime la ayuda económica al gobierno de Chile, incrementa los montos de la asistencia militar en relación a la administración Frei. Se llega así a un 13% del total de la ayuda militar destinada a América Latina. La política exterior chilena había procurado no alterar los vínculos militares: por ejemplo, se continúan realizando las operaciones navales UNITAS y no se realizaron operaciones de abastecimiento militar en la órbita soviética. Sin embargo, tampoco las relaciones militares pueden analizarse sólo desde una óptica pública. Las operaciones encubiertas norteamericanas involucran también a los militares chilenos. Así se desprende de un informe del Comité Especial del Senado norteamericano, según el cual la CIA había

(...) reconstruido su red de contactos y permaneció cerca de los oficiales militares chilenos para supervigilar los desarrollos dentro de las fuerzas armadas. Por su parte, los oficiales chilenos que estaban conscientes de que Estados Unidos una vez había buscado un golpe para prevenir que Allende llegara a ser presidente, deben haber sido sensibles a las indicaciones del continuo apoyo norteamericano a un golpe⁹¹.

Los informes de la inteligencia norteamericana señalan acerca de las posibilidades de organización de un golpe de Estado, dos períodos específicos; uno para la última semana de junio de 1973 y

⁹¹ U.S. SENATE, op. cit., p. 37.

otro para fines de agosto y primera quincena de septiembre del mismo año. Está establecido que la CIA recibe informes durante los meses de julio, agosto y septiembre sobre la planificación del golpe por parte de quienes lo ejecutan la mañana del martes 11 de septiembre de 1973. Asimismo, la inteligencia norteamericana realiza algo más que “esfuerzos de recopilación de información (...) en relación con los militares chilenos”. Se va más allá. En un acto de intervencionismo directo, ponen en contacto en Estados Unidos a “aquellos chilenos que buscaban una alternativa militar a la presidencia de Allende”⁹². El final de esta historia, desgraciadamente, todos lo sabemos.

4.5. Las relaciones bilaterales durante la dictadura militar

El golpe de Estado llevado a cabo el 11 de septiembre de 1973 por las Fuerzas Armadas chilenas derroca al presidente Salvador Allende, cumpliéndose los objetivos de las fuerzas políticas de oposición y de la administración Nixon, para el cual el cambio era favorable, ya que nuevamente estaban a salvo los “intereses primarios norteamericanos”. En un contexto global, representa un triunfo del bloque occidental: el “proyecto de transición democrática al socialismo” había fracasado.

El apoyo político norteamericano se materializa a través de acciones encubiertas cuyo objetivo es crear una mejor imagen interna y externa del régimen militar y ayudar a implementar las nuevas políticas de la Junta Militar de Gobierno⁹³. En este sentido, la CIA colabora en la preparación del plan económico que sirve de base para las decisiones más trascendentales del gobierno militar en este ámbito.

En lo económico, las administraciones Nixon y Ford cambian la actitud que habían tenido durante el gobierno de Allende, respaldando la renegociación de la deuda externa chilena en el Club de París. Dichas negociaciones se llevan a cabo entre el 22 y 24 de

febrero de 1974, siendo los principales países acreedores Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña, junto a otras instituciones financieras internacionales que otorgan una importante ayuda económica al gobierno militar chileno.

En cifras, el total de la asistencia económica entre 1974 y 1976 llega a los 183 millones de dólares, frente a los 19,8 recibidos por Allende. En cuanto a los créditos otorgados por el *Eximbank* y otras instituciones, éstas ascienden a los 141,8 millones de dólares, contra los 4,8 aceptados por el gobierno de la Unidad Popular. Incluso el Banco Mundial, que no había otorgado créditos a Allende, concede préstamos a la dictadura por un valor de 66,5 millones de dólares. Por último, el Banco Interamericano de Desarrollo otorga créditos por 237,8 millones de dólares, mientras que durante el período anterior sólo había concedido créditos por un valor de 11,6 millones de dólares. En este sentido, queda de manifiesto la voluntad norteamericana por fortalecer al régimen militar chileno, y su apoyo económico para “reflotar” la economía chilena (incluso en plena crisis norteamericana y en malas condiciones políticas internas), con el fin de buscar fuentes de financiamiento privadas en el exterior.

Otro tema clave en materia económica es el cobre, las compensaciones y las transnacionales norteamericanas. Nos referiremos a él más adelante y en un apartado específico.

En el ámbito militar, la ayuda disminuye de 33 a 16,7 millones de dólares en comparación con el gobierno de Allende. Sin embargo, los mecanismos de comunicación y coordinación se hacen más expeditos.

En lo referente a la política exterior, el declarado anticomunismo del gobierno militar chileno lo alineó casi automáticamente con Estados Unidos. Sin embargo, este acercamiento comenzó a deteriorarse producto de los cuestionamientos que el Congreso de los Estados Unidos hizo respecto a la participación norteamericana en el quiebre del régimen constitucional chileno. Los resultados de las investigaciones del comité presidido por el Senador Frank Church, causaron impacto en importantes sectores políticos, prensa y opinión pública estadounidense. Las violaciones a los derechos humanos en Chile se transforman en un tema recurrente en la política

⁹² *Ibíd.*, p. 39.

⁹³ *Ibíd.*, p. 40.

norteamericana; internamente significan ácidas críticas del partido Demócrata al gobierno y externamente comienzan a dificultar las relaciones bilaterales. En este sentido, hacia 1976 el mismo Kissinger, quien había propiciado de diversas formas la caída del gobierno de S. Allende, expresa que

(...) la condición de los derechos humanos en Chile, de acuerdo emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, había “dañado las relaciones entre Estados Unidos y Chile”, y podría continuar haciéndolo. Efectivamente, el tema dominó las relaciones chileno-norteamericanas en la administración siguiente⁹⁴.

En efecto, con la administración demócrata de James Carter, las relaciones entran en una fase de evidente tensión. Carter sostiene que la política exterior del país debe basarse en la promoción de los valores norteamericanos de defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos, y así lo había manifestado en su campaña al aludir al tema de Chile. Consecuente con estos planteamientos, su gobierno vota en los organismos internacionales a favor de resoluciones de condena al régimen militar chileno en materia de derechos humanos. El gobierno militar, por su parte, asume una postura defensiva y en algunos casos responde a las presiones norteamericanas.

En 1976 el gobierno del Gral. Pinochet libera a 304 presos políticos y en 1977 disuelve la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), que es reemplazada por la Central Nacional de Informaciones (CNI). Sin embargo, uno de los episodios más discutidos en este período de relaciones es la “Consulta Nacional de 1978”, plebiscito en que se preguntaba al “electorado” si apoyaba al gobierno militar o respaldaba una resolución de la ONU que condena las violaciones a los derechos humanos en Chile. El plebiscito, por supuesto, careció de las mínimas garantías, pero “triunfó abrumadoramente” la alternativa que favorecía al gobierno del Gral. Pinochet, quien interpreta los resultados como “un repudio a Naciones Unidas”, impidiendo en adelante la entrada de ningún comité investigador de

esa organización al país. Ante las presiones del gobierno de Carter, sólo en 1978 Pinochet autoriza al Grupo de trabajo *ad hoc* de las Naciones Unidas para investigar acusaciones sobre violación de los derechos humanos en el país.

El momento más álgido de las relaciones entre la dictadura militar y la administración Carter está marcado por el atentado en contra del ex Canciller del Gobierno de la Unidad Popular, Orlando Letelier, y de su secretaria Ronnie Moffit, asesinados en Washington D.C. en septiembre de 1976. Las investigaciones implicaron a tres oficiales del ejército chileno y al ex agente de la DINA, el norteamericano Michael Townley, quien confiesa su participación bajo las órdenes del general Manuel Contreras. En 1979 el Departamento de Justicia de Estados Unidos solicita extradición de los tres oficiales, sin embargo, la Corte Suprema de Chile la rechaza y los deja en libertad.

Ante esta situación, Estados Unidos activa sus mecanismos de presión económicos, políticos y militares. Retira temporalmente a su embajador y reduce al personal militar y diplomático, suspende todos los créditos y abastecimientos militares, y en 1980 excluye a Chile de los Ejercicios Navales Interamericanos, UNITAS XXI. Esto último cala hondamente en el gobierno militar chileno, el cual presenta una protesta formal ante Estados Unidos.

Queda en evidencia que el gobierno norteamericano, al poner énfasis en sus intereses secundarios –derechos humanos y democracia–, entra en una confrontación directa con el modelo dictatorial del régimen militar chileno. Se produce así un cambio en la política exterior norteamericana, que pasa de un apoyo irrestricto a una actitud más que crítica al gobierno de Pinochet. Sin embargo, el régimen chileno, nos guste o no, fue capaz de navegar en estas turbulentas aguas. La suspensión o disminución de los créditos o de la asistencia económica o militar por parte de Estados Unidos, posee un menor efecto sobre la economía chilena, ya que el país ya no depende tanto del financiamiento multilateral. A partir de 1975 y sobre todo desde 1978, las fuentes de financiamiento son principalmente de carácter privado externo. Desde esta perspectiva, los mecanismos de presión económica aplicados por Estados Unidos no surten el efecto político esperado.

⁹⁴ MUÑOZ; PORTALES, op. cit., p. 95.

4.5.1. Chile y Estados Unidos. La “solución” del tema cuprífero bajo la dictadura militar

Volvamos al tema del cobre. Tras asumir la Junta General de Gobierno el 11 de septiembre de 1973, prácticamente todos los ministerios, salvo el de Justicia y Educación, pasan a ser presididos por militares. La cartera de Asuntos Exteriores es asumida por el Almirante Ismael Huerta Díaz, quien al ser interrogado el 28 de septiembre de 1973, todavía en un ambiente muy confuso y tenso, anuncia que “el Gobierno Militar había decidido que la nacionalización de las minas de cobre no debería ser revertida, pero que se prepararía un nuevo proceso de negociaciones acerca de la cuestión de las compensaciones”⁹⁵.

La Junta anuncia el 19 de octubre de 1973, la devolución a manos privadas de la “inmensa mayoría” de las aproximadamente 300 compañías, chilenas y extranjeras que habían sido expropiadas durante el gobierno de la Unidad Popular. A ello le sigue la devolución de los bancos. Las medidas se adoptaron con especial celeridad; más de 100 empresas controladas por el Estado vuelven a sus antiguos dueños antes de febrero del 1974. Esta medida fue especialmente bien recibida por los Estados Unidos y constituye, en este aspecto, un factor de fortalecimiento de las relaciones bilaterales. Se requiere apoyo norteamericano y había que “hacer méritos” para obtenerlo.

Un portavoz del Tesoro estadounidense declaró el 22 de diciembre de 1973 que los Estados Unidos y Chile habían alcanzado un acuerdo para cancelar su deuda externa, que para entonces es de 124 millones de dólares. Los términos del acuerdo especificaban que: en los siguientes cuatro años, Chile habría de pagar a los Estados Unidos 60 millones de dólares, y que seis años después, a partir del 1 de enero de 1975, tendría que cancelar un pago adicional de 64 millones más, con un interés del 6% anual. Como hemos visto, este acuerdo posibilitaba otro: la reprogramación de la deuda con el Club de París que se lleva a cabo entre el 22 y 24 de febrero de 1974.

Esta negociación concluye con la decisión de que Estados Unidos, Alemania, Francia y Gran Bretaña son a partir de ese momento los principales acreedores. Finalmente, el trato es concluido con una misión del Fondo Monetario Internacional a Chile *to advise on a programme to control the economy*⁹⁶. De hecho, a fines de enero y como muestra de apoyo económico al nuevo gobierno chileno, el FMI aprueba además la entrega de 95 millones de dólares a remitir en 12 meses.

La dictadura militar cumplía lo prometido. El asunto de las compensaciones se trata, con *Kennecott*, *Anaconda* y *Cerro*, entre febrero y marzo de 1974. El primer arreglo se realiza justamente con *Cerro* el 12 de marzo de 1974. El acuerdo con *Cerro Corporation* concluye en que Chile indemnizaría a la compañía con US\$ 41.856.794. El Ministro de Minas, Arturo Zúñiga, declara con ello que “ésta era una demostración de la buena voluntad de Chile para cumplir sus obligaciones internacionales”⁹⁷. Por su parte, *Kennecott* y *Anaconda* reciben tratos similares. Así, durante la segunda mitad de 1974, un numeroso contingente de acuerdos son alcanzados con las compañías norteamericanas que habían sido afectadas por la política económica de Allende.

En julio de 1974 *Anaconda* anuncia que había acordado con el gobierno militar compensaciones para las dos subsidiarias suyas, *Chile Exploration* y *Andes Copper Mining*. El arreglo determina el pago de 65 millones de dólares al contado y otros 188 millones en letras expedidos por la Corporación del Cobre y garantizados por el Banco Central de Chile. Las letras serían pagaderas de a dos por año, durante una década, a contar del 1 de febrero de 1975. Un buen negocio después de todo.

A su vez, la *Kennecott Copper Co.* es recompensada con 54 millones de dólares por su expropiación de la mina de El Teniente. Los pagos se efectúan en 19 cuotas semestrales, desde el mes de abril de 1975. Pero además, el acuerdo con *Kennecott* otorga a la empresa norteamericana otros 14 millones de dólares, por concepto

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ KEESING (1974) abril 1-7, p. 26943.

⁹⁵ KEESING (1973) op. cit., october 22-28, p. 26443.

de dividendos e intereses retroactivos (desde finales de 1970). Un tercer acuerdo compensatorio se lleva a cabo en diciembre de 1974. Esta vez con la ITT, Chile acepta cancelar durante 13 años, y hasta 1987, un total de 125 millones de dólares por la expropiación del 70% de su compañía en 1972⁹⁸.

El gobierno militar estima que se debía pagar, pero no devolver las minas expropiadas y, no obstante los intereses privados en juego, la administración Ford aceptó el nuevo arreglo. Las cartas políticas eran definitivamente otras. A Chile no le quedaría más que pagar y con creces.

Dos decretos leyes dictados por la Junta Militar, el DL N°1.349, de fecha 30 de enero de 1976, que creó la Comisión Chilena del Cobre (entidad encargada de la fiscalización del sector minero chileno, incluida la Gran Minería del cobre, y asesorar al gobierno de Chile en todas las materias relacionadas con dicho sector) y el DL N°1.350 de la misma fecha y que da origen a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO-CHILE) como sucesora legal y única de las Sociedades Colectivas de Estado, cambian otra de las partes importantes del arreglo: la entidad chilena con la que se debía conversar.

Al mes siguiente, en febrero de 1976, el Banco Mundial aprueba un préstamo de 33 millones de dólares destinados a la industria cuprífera chilena. A estas alturas era el tercer préstamo entregado por el organismo financiero internacional. Sin embargo, el préstamo es concedido a pesar de “*Despite a request to the Bank from organizations such as Amnesty International to refuse the loan because of the political conditions in Chile, the President of the Bank, Mr Robert MacNamara, said that the loans were based largely on economic not political considerations*”, y esto a pesar de la abstención de la mayor parte de los países europeos, tales como Gran Bretaña, y de la negativa, incluso, de los países escandinavos. El voto era de los Estados Unidos⁹⁹.

⁹⁸ Ibid., jul-dec, 1975, p. 26943.

⁹⁹ Ibid., 1976, p. 27646. Recordemos que los otros dos préstamos fueron concedidos en febrero de 1974; uno por 1,6 millones de dólares y otro, destinado al desarrollo agrícola, que alcanzó los 20 millones y cuya decisión fue postergada hasta mayo de 1975. Además el 5 de febrero de 1974, el BM agregó dos préstamos de US\$ 11.950.000, para lo cual Chile actuó como

En definitiva, el gobierno militar ratifica la nacionalización del cobre y las empresas transnacionales norteamericanas son “más que convenientemente compensadas”, con lo cual quedan cautelados los intereses económicos norteamericanos en Chile. Por otra parte, las compensaciones le permiten a la dictadura militar chilena negociar un apoyo norteamericano al menos hasta 1976, en una fase de instalación, etapa crucial para lo que sería una “larga vida” de gobierno.

5. CARACTERÍSTICAS DE UNA ÉPOCA Y DESAFÍOS PENDIENTES

Es indudable que al estudiar las relaciones norteamericanas con los países latinoamericanos surgen algunas constantes y se observan diferencias cualitativas con los países.

Al realizar un balance preliminar sobre el período en estudio, podemos visualizar que estas relaciones, amén de ser asimétricas, están sustentadas en varios pilares. En primer lugar, el expansionismo norteamericano pretende una hegemonía directa en los países, pero también insiste en una noción de prestigio muy anglosajona que compite con la otrora inglesa a lo largo del siglo. Por otro lado, el pragmatismo es una necesidad constante que se ejemplifica en todos los ámbitos; sin embargo, se trata de un pragmatismo subyacentemente económico y aparentemente político. Este pragmatismo, a diferencia de lo que se acentúa en el discurso de estado, consiste en la búsqueda de beneficios de la empresa privada norteamericana y no, como muchas veces se ha afirmado, en el resguardo de la seguridad nacional.

Es un hecho que si las relaciones que mantuvieron los gobiernos latinoamericanos con Estados Unidos se comprendieran sobre

garante. El dinero se concedía para *electric power and technical assistance*. *Le Monde* denunciaba el 11 de septiembre de 1975, fecha del segundo aniversario del golpe militar, que entre septiembre de 1973 y 1974, los Estados Unidos habían vendido más armas a Chile (por un valor de US\$ 68 millones), en comparación con el período 1950-1972 (US\$ 65 millones).

esta base, las directrices de las políticas exteriores podrían haberse mantenido bajo ciertos límites. Pero ciertamente el período en estudio se desarrolló en una línea general diferente de relaciones a las sostenidas, por ejemplo, entre la Europa Occidental y Estados Unidos. Por ello, las formas de relacionamiento bilaterales transcurren bajo prismas de absoluto control, en el que la soberanía nacional es evidentemente un discurso retórico enarbolado por algunos sectores de la política interna, pero en donde todos los segmentos sociales coinciden en que se trata de algo impracticable.

Por ello, ya sea que hablemos de Bolivia o de Chile, el tratamiento es similar. Factores tales como la inestabilidad interior del sistema político permiten la acentuación de estas tendencias, pero no se debe olvidar que esta inestabilidad surge de la propia estrategia de relaciones exteriores implementada por Estados Unidos. No se trata de factores aislados sino de una mutua dependencia, en donde los únicos que no asumen la dependencia son precisamente aquellos que la fomentan.

Por último, queremos insistir en que están pendientes los análisis de caso. El período posterior a los gobiernos militares en América Latina es visto preliminarmente como inserto en el contexto de la globalización de las relaciones económicas. Hoy nadie cuestiona si eso es o no así. Sin embargo, una mirada más atenta nos podría llevar por un continuismo, donde la importancia de las otrora multinacionales ha sido reemplazada por intereses económicos mucho más estratégicos, y bajo composiciones mucho más anónimas que en otras épocas. Hoy es muy difícil reconocer nombres, pero eso no quiere decir que no existan. Hoy es mucho más subterránea la red de relaciones, pero eso no quiere decir que los intereses sean dispersos. El estudio de estas pautas podría arrojar luces a nuestros estados, pero sobre todo, permitirles mirar claramente qué marcos políticos existen para llevar adelante las relaciones bilaterales y multilaterales. Insistir en la presencia de valores tales como la soberanía nacional, a estas alturas, conlleva un carácter de ingenuidad que sólo puede ser esgrimido por aquellos actores que desean mantener los privilegios que arroja el esquema de relaciones del pasado. El análisis a fondo del origen de la toma de decisión interna de los estados es clave en el desarrollo y fomento de la justicia, equidad y democracia en América Latina.

3.

APORTE DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A LA RELACIÓN CHILENO-BOLIVIANA¹

CRISTIÁN GARAY VERA

Chile

1. ¿DÓNDE SITUAR LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS RELACIONES CHILENO-BOLIVIANAS?

Me parece que ésta es la primera pregunta que debe hacerse. Primero que nada hay que situar la seguridad y defensa dentro de las relaciones internacionales en la región, y dentro del contexto más

¹ Este artículo es parte del Proyecto Fondecyt N°1040207. "Relaciones civil-militares 1990-2005. Estereotipos, agenda de defensa y medios de comunicación".

amplio de las relaciones internacionales y los diseños de seguridad regional y hemisférica. Superar el tema del equilibrio como eje de la discusión en seguridad y defensa no supone, en nuestra opinión, desecher la existencia de un conflicto militar, privilegiando el diálogo político y paralelo a cualquiera declaración jurídica de tema cerrado.

El segundo aspecto tiene que ver con la relación de la seguridad y defensa con la gobernabilidad. El Comandante en Jefe del Ejército General Juan Emilio Cheyre advirtió hace tiempo que la defensa y la seguridad deben colocarse en un contexto de desarrollo social y económico global. La exacerbación de la seguridad y defensa sólo conduce a visiones militarizadas, y esta variable debiera favorecer en este contexto la democracia y la gobernabilidad.

El tercer aspecto es la relación de la seguridad y defensa con la conducción político-estratégica pertinente al ámbito de la defensa nacional. Hay que recordar que como dice el argentino Alberto Marini “[e]l conductor político debe darle al estratega las bases sobre cuáles son los intereses que se deben defender y cuáles son los objetivos que se pretende conseguir, y asimismo debe explicarle los lineamientos de su orientación política para tal cometido; en cambio, a su vez, el estratega debe estudiar y proponer las soluciones pertinentes dentro del campo de su responsabilidad”².

Como “sujeto estratégico” el conductor dirige un “Estado, coalición, confederación o bloque capaz de preparar su propia estrategia, o la estrategia coligada y desarrolla durante la guerra”³. Desde este punto de vista, las percepciones políticas son previas a toda la conceptualización de la estrategia y política militar. Ello indica que la seguridad y defensa contribuirán en la medida que exista una concordancia política y exacerbarán el conflicto en caso contrario. De acuerdo a este postulado, “el poder militar se adecua tanto a los objetivos nacionales como a la percepción de las amenazas y a la entidad de los recursos existentes”⁴.

² MARINI, ALBERTO (1962) *La guerra, la política y la estrategia*, Círculo Militar, Buenos Aires, p. 139.

³ MARINI, ALBERTO, op. cit., p. 13.

⁴ CRUZ JOHNSON, RIGOBERTO; VARAS, AUGUSTO (1993) *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, FLACSO / CEEA, Santiago de Chile, p. II.

Bajo este supuesto, reconocer mutuamente las hipótesis de conflicto implica reconocer un peso de la imagen del otro en la articulación de la política de defensa. Como dice un experto,

las percepciones de amenazas por el solo hecho de ser percepciones, son subjetivas. Su objetivación no es enteramente evidente. En efecto, durante la Guerra Fría la amenaza extracontinental, expresada en términos de una invasión militar directa desde un bloque externo, no fue real. No obstante las acciones y políticas desarrolladas y las instituciones creadas respondían a esta percepción como si fuera real⁵.

¿Qué significa esto? Primero que nada, que la percepción de amenaza condiciona las relaciones de seguridad y defensa, siendo primero aquella y luego el diseño de las políticas públicas. Para la opinión pública boliviana la mayor amenaza es la chilena; pero para la chilena, Bolivia no existe como tema político ni militar, si bien se le considera en el despliegue estratégico de la fuerza.

Ahora bien, la posición chilena sobre el tema jurídico internacional es una sola: no existen asuntos pendientes.

Ello ratifica la inexistencia de una mirada chilena respecto de Bolivia, salvo como improbable sospecha de un eventual “cuadrillazo” de los vecinos. En 2002 el General Cheyre describió América Latina como un continente de paz, pero con ciertas zonas de conflicto. Distinguió varios niveles de ellos, desde los que se originaban en la inestabilidad interna, como Colombia, hasta los que se producían por interferencia extrarregional, como las Malvinas o la Antártica. Sin embargo, no mencionó ni de pasada la aspiración boliviana como fuente de un conflicto⁶. Por otro lado, el informe del CESIM (Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile) a las comisiones redactoras del Libro de la Defensa, publicado en 2001, dedica a Bolivia líneas generales, en una agenda del todo formal y sin

⁵ ROJAS ARAVENA, FRANCISCO; MARTIN FAUS, CARLOS (1996) *Percepciones de amenaza*, FLACSO Chile, Santiago de Chile, p. 5.

⁶ CHEYRE, JUAN EMILIO (2002) “Componentes de una nueva arquitectura de seguridad en la región”, revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 17, N°3, julio-septiembre, p. 37.

correspondencia en su magnitud con las medidas y acuerdos tomados en seguridad y defensa con Argentina y aun con Perú⁷. De todas maneras, en su análisis pormenorizado, parte de la exposición oficial del Ejército ante las comisiones redactoras del Libro de la Defensa nacional anunciaba un “proceso de socialización con énfasis antichileno”⁸.

El carácter formal de las relaciones chileno-bolivianas se corresponde entonces a la inexistencia de otros lazos más profundos. En seguridad y defensa las discrepancias entre ambas visiones están expuestas en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Santiago de Chile entre el 12 y el 22 de noviembre de 2002, donde se debatió un esquema de seguridad regional sugerido por Estados Unidos⁹. Convocada bajo el influjo de la Guerra contra el Terrorismo, se proponía identificar amenazas comunes en el hemisferio. El Presidente Lagos manifestó que esa homogeneidad no era tal, porque “[d]ebemos considerar que las amenazas tienen carácter global y que impactan de manera diferente en distintas regiones y en distintos Estados. Corresponde a cada país definir cuáles van a ser

los instrumentos y las instituciones nacionales mediante las cuales vamos a enfrentar los problemas de seguridad”¹⁰. Casi del mismo modo razonaba la Ministra Bachelet al decir que

(...) hemos señalado a ese respecto que es importante discutir cuáles son los temas de seguridad y cuál es la arquitectura compleja que tiene la región para responder a esos problemas de seguridad y no reducirlos estrictamente a uno u otro instrumento, puesto que en nuestro diagnóstico, la región tiene un conjunto de estructuras y regímenes e instrumentos de todo tipo de seguridad colectiva, como es el tradicional, y de seguridad cooperativos¹¹.

La ponencia chilena, denominada “Estructuras y mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas”, concordada con representantes paraguayos, versó finalmente sobre las estructuras de seguridad, tanto al referirse a las amenazas tradicionales en el plano de las relaciones interestatales como de la seguridad emergente asociada a la globalización. Sobre la seguridad emergente la ponencia chilena sostuvo que se debía evitar asumir una perspectiva totalizadora de la seguridad, situando el tema en la perspectiva del individuo para “limitar su definición a todos aquellos problemas que afectan al desarrollo de la persona, el Estado y el sistema internacional y que requieran el uso de la fuerza legal y legítima de los estados”.

Para Chile, la agenda de seguridad ha cambiado y las instituciones tienen necesidad de un nuevo consenso. Habría que:

- a. Concordar un nuevo marco conceptual.
- b. Concordar una nueva arquitectura flexible de gobernabilidad (instituciones de seguridad colectivas más instituciones de seguridad cooperativa).

⁷ RIVERA RIVERA, CARLOS; CARRASCO WEBER GUILLERMO; BARRIOS ACHAVAR, VERÓNICA (2001) “Chile en la región”, *Escenarios Actuales*, Año 6, N°5, CESIM, octubre-noviembre. Lo relativo a política exterior con Bolivia en pp. 44-51 y lo relativo a asuntos mutuos de seguridad y defensa en pp. 59-60.

⁸ Los otros hitos de la relación que tocan a la Seguridad y defensa de acuerdo a los autores citados eran: el conflicto no resuelto por los curso de agua del río Lauca y Silala; la persistencia por internacionalizar la salida marítima de Bolivia al Océano Pacífico; la dependencia de puertos marítimos y vías de comunicación; y las inversiones chilenas en territorio boliviano. RIVERA RIVERA, CARLOS; OTROS, “Chile en la región”, *Escenarios Actuales*, Año 6, N°5, CESIM, pp. 57-58.

⁹ Ésta fue reseñada por el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, y propuso cuatro puntos para la discusión: 1) progreso de la democracia, 2) “establecer prioridades militares en nuestras sociedades democráticas”, 3) identificar y comprender las nuevas amenazas y 4) “transformar nuestras capacidades militares para enfrentar esas amenazas emergentes en forma individual y colectiva”. Además de propiciar para: estimular la cooperación naval, coordinando guardacostas, aduanas y fuerzas policiales, y mejorar las capacidades del hemisferio para actividades de mantención de paz, “en una capacidad regional mayor”. Palabras del Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld, 19-XI-2002.

¹⁰ Ricardo Lagos, 19-XI-2002. Intervención de S.E. en ceremonia inaugural de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

¹¹ Michelle Bachellet. Declaraciones de la Ministra de Defensa Nacional en rueda de prensa sobre Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Textos en www.defensa.cl.

- c. Determinar objetivos y un código de conducta. Alrededor de ello debatir las proposiciones de instrumentos en la OEA¹².

Para Chile las amenazas tienen las características de ser a) transnacionales, b) de origen no estatal, c) generadoras de diversas percepciones y d) superpuestas a los conflictos tradicionales, especialmente por los Estados débiles o fallidos. Se asume un tránsito desde la perspectiva estatocéntrica a un concepto integral de la seguridad, perspectiva que deben coordinar de manera permanente la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas¹³.

La posición chilena ha sido definida por el Presidente de la República diciendo que “Chile no tiene objetivos agresivos, sino disuasivos”. “La modernización armada apunta a incorporar los sistemas estratégicos del futuro, incluyendo un sostenido desarrollo de la interoperatividad de las fuerzas terrestres, áreas y marítimas”¹⁴.

En la Declaración de Santiago de la V Conferencia de Ministros de la Defensa de las Américas se mencionan varios acuerdos relacionados con la seguridad subregional:

1. “La consideración de la democracia y sus instituciones como elementos esenciales para la seguridad del continente americano”.
2. La importancia del principio de subordinación de las FF.AA.
3. La adopción de políticas sociales para la eliminación de la pobreza.
4. El rechazo a toda forma de terrorismo y apoyo a la cooperación internacional en este campo.
5. La existencia de “un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura de seguridad flexible”.

¹² Ponencia chilena en la V Reunión, pp. 2-3.

¹³ Ponencia chilena en la V Reunión, p. 8.

¹⁴ “Palabras de S.E. El Presidente de la República”, *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago de Chile, mayo de 2003, p. 10.

6. Actualización de los principios de seguridad de la región.
7. Adhesión completa al Derecho Internacional Humanitario e incorporación en los procesos formativos de esos contenidos.
8. Promisión de la publicación de Libros de la Defensa.
9. Fomento de los procesos presupuestarios en el área de la defensa y cumplimiento de la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.
10. Incremento de las MCM y seguridad entre los Estados, “en especial la materialización de ejercicios combinados de fuerzas armadas”¹⁵.

La visión chilena está contenida en el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, de manera explícita en su Parte II, en el capítulo “Los entornos que inciden en la defensa”. En ella se consignan encuentros técnicos del Comité de Fronteras, Consultas Políticas, la Comisión Mixta contra el Narcotráfico y la negociación de un Tratado de Intercambio de Personas Condenadas.

Finalmente, y aún entendiendo que la promoción de MCM es importante, la situación boliviano-chilena no fue considerada como un peligro inminente para la estabilidad de América Latina en la reunión extraordinaria sobre seguridad, promovida por la OEA, denominada Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, entre el 27 y 28 de octubre de 2003, donde participaron 34 naciones del continente¹⁶. Muy por el contrario, como dice el analista mexicano David Mora, se destacó la detección oportuna de factores de riesgo en los ámbitos nacional e internacional, que pueden afectar la estabilidad política, económica, social, y potencialmente la gobernabilidad.

¹⁵ *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago de Chile, mayo de 2003, p. 58.

¹⁶ En esa oportunidad se manifestó que las amenazas probables al continente eran: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema y la marginación social, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otros riesgos a la salud, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, el ataque a la seguridad cibernética, el accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, las armas de destrucción masiva.

“En el debate conceptual acerca de la seguridad hemisférica, los representantes de Chile y Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos (OEA) han propuesto la creación de centros de prevención y gestión de conflictos para que las naciones de América, estén en posibilidades de enfrentar en tiempo y forma, los conflictos que se encuentran en marcha y los que estén por presentarse”¹⁷.

1. Medidas de Confianza Mutua

Recientemente se verificó la primera visita de un CJE chileno a Bolivia y viceversa en el marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA)¹⁸. Otros hechos a consignar son la presencia boliviana en FIDAE, la atención hospitalaria del Hospital de la FACH a personal militar boliviano y la manutención en ENAER de material aéreo boliviano¹⁹. En 2007, fuera de las visitas oficiales de los Comandantes en Jefe de la Armada y el Ejército a Bolivia, se rindió un homenaje conjunto al héroe boliviano Eduardo Avaroa en el mes de abril.

2. Libros de la Defensa

Desde que se fijó en la reunión hemisférica de Williamsburg la necesidad de trasparentar las políticas de defensa y redactar Libros

¹⁷ MORA, A. DAVID “Importancia de instrumentar la gestión de crisis en México”, <http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx>; www.resdal.org; seguridadydefensa.web1000.com. También ver del mismo autor, “Acuerdos y desacuerdos en la OEA por la seguridad hemisférica”, *El Occidental*, Guadalajara, Jalisco, 20-X-2003, p. 7.

¹⁸ Las instancias de encuentro de militares chilenos y bolivianos han sido la Junta Interamericana de Defensa, creada en 1940 en la II Reunión de Consulta de La Habana, que desde 1945 es permanente; el Colegio Interamericano de Defensa y la Reunión de los Ejércitos Americanos. Reúne a los Ejércitos de tierra del Continente. Se fundó en 1960 y desde 1973 se reúne bianualmente.

¹⁹ *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Santiago de Chile, mayo de 2003, p. 60.

de la Defensa, Chile asumió tempranamente esta tarea, siendo el primer país latinoamericano que lo hizo bajo el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle. Esa versión fue revisada en segunda instancia por el Presidente Lagos.

En el caso de Bolivia, el estudio fue encomendado en el Gobierno del Presidente Jorge Quiroga, el que tras auspiciar varios encuentros de especialistas redactó el suyo propio que se encontraba en una versión preliminar por Internet.

3. Reordenación de las FF.AA. a labores contra el narcotráfico y lucha antidelinuencia

En este punto la colaboración militar chilena a tareas policiales ha sido desechada, porque como han dicho sus autoridades, “hemos separado en Chile muy claramente lo que es seguridad interna y seguridad externa y son las Fuerzas Armadas las fuerzas centrales de lucha en ese sentido, de protección, de prevención, de trabajar en Defensa”²⁰.

Por el contrario, la política boliviana expresada por el Ministro Freddy Teodovich Ortiz el 19 de noviembre de 2002, asume la tesis de la colaboración de las FF.AA. en asuntos de seguridad interna y de lucha contra el narcotráfico, asumiéndose como una agresión a la gobernabilidad. Por ello Bolivia asumió que

(...) la acción de un solo Estado no es suficiente. El narcotráfico está en una guerra que no tiene nada que ver con la soberanía ni con las fronteras de los Estados. Es una guerra nueva que exige una defensa nueva. Ante la Globalización del territorio, la Globalización de la respuesta. En suma, la mejor garantía para la seguridad de nuestros estados, es la seguridad en cooperación²¹.

²⁰ Ricardo Lagos, 19-XI-2002. Intervención de S.E. en ceremonia inaugural de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

²¹ Intervención de la delegación de Bolivia en la V Conferencia, p. 2.

4. Misiones multinacionales

Bolivia piensa estudiar la factibilidad de una Brigada para la Reserva Multinacional de Alta Disponibilidad sea por un país o grupo de ellos. Chile modificó su política nacional para autorizar la salida de contingentes y firmó un compromiso de disponibilidad que cumplió con motivo de la crisis de Haití²².

5. Integración de programas y contenidos de DDHH y DIH

Apoya además la integración de los DDHH y DIH en las instituciones armadas.

6. Reducción de los contingentes

El argumento de la escalada bélica ha sido un argumento recurrente en la política exterior boliviana. En la crisis del Lauca (1962-1963) Bolivia argumentó ante la OEA que el uso del recurso ponía en peligro la seguridad hemisférica. ¿Existe este peligro? La cuestión es importante, pues atañe directamente a los problemas de ingobernabilidad interna y de estabilidad externa.

En el caso chileno, la reducción de los efectivos ha sido tanto una exigencia de la democratización como de la modernización de la fuerza. En el caso de Bolivia, muy por el contrario, hay un alza leve en la segunda mitad del decenio de los 90. Además Bolivia, porcentualmente, con una población e intereses muy similares a los

²² Para ello firmó el 11 de noviembre de 1999 un Memorandum de Entendimiento con Naciones Unidas en Nueva York y modificó previamente los textos legales con una nueva Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz publicada en el *Diario Oficial* N°36.510 del 10 de noviembre de 1999. Sobre este punto ver CARTER, ALFREDO; OTROS, "Política nacional para la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de la Organización de Naciones Unidas", *Cuadernos de Difusión* N°8, Año 3, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago de Chile, p. 22.

de Paraguay, tiene el doble del contingente de Sudamérica –excluida las Guayanas–, es decir, un 4% contra un 2%.

El contingente militar en el entorno vecinal 1985-2005

ESTADO	1985	1995	2005
Argentina	108.000	69.800	71.400
Bolivia	27.600	33.500	31.500
Chile	101.000	93.000	78.098
Perú	128.000	115.000	80.000
Ecuador	42.500	57.500	37.000

Fuente: IISS, *The Military Balance 2003-2004*, Oxford University Press, octubre 2003, p. 338.

De acuerdo a estos datos, lo que verdaderamente se desprende es la desproporción del contingente peruano y el alza del ecuatoriano, ya que ellos explican una tendencia inversa a la reducción de efectivos, que en el caso de Argentina ha sido el más marcado de todos. El alza de Bolivia en los 90 es paradójica, si se piensa que 1985 fue un año de un decenio conflictivo en las relaciones regionales.

Siguiendo la tendencia de las cifras, en base al IISS de Londres, la tendencia en los 90 era bien clara: disminución de la fuerza en Chile, alza moderada y mantención en Bolivia.

Un aspecto no destacado es la importancia del estereotipo hostil hacia Chile en los militares y políticos bolivianos. Un polemista de la izquierda boliviana que escribió un libro titulado *El enclaustramiento no será perpetuo*²³, decía en los 70 que el Régimen de Pinochet preparaba una expansión territorial sobre Bolivia, pese a que la

²³ Cit. por GALLARDO, AQUILES (2003) *Crisis internacionales en Sudamérica: teoría y análisis*, ANEPE / Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, pp. 264-268.

evidencia era precisamente la contraria: un canje para dar un corredor al país altiplánico al norte de Arica²⁴.

Nos parece que la percepción boliviana de una amenaza militar de parte de Chile se basa en una evaluación infundada de las señales que se han hecho en Chile respecto de la disminución de efectivos. Por el contrario, Bolivia subió el número de efectivos en el mismo período. Finalmente, hay que consignar la aparición de milicias internas, que estaban armadas hasta el momento simbólicamente con fusiles *Mauser* de principios de siglo, pero que están destinadas a suplir a los efectivos regulares en caso de desordenes políticos y eventuales secesiones internas.

7. Introducción de DD.HH.

En 1995, bajo el auspicio del Comando Sur de las FF.AA. de Estados Unidos, siguiendo la iniciativa del Comandante del CS, general Barry McCaffree, se insertan los contenidos de DD.HH. y DIH en las instituciones de las FF.AA. y de Seguridad de Estados Unidos y el Continente. Chile y Bolivia han incorporado en sus mallas estos contenidos.

8. Desminado humanitario

Chile ha ejecutado una política de desminado como parte de su participación en una Red de Seguridad Humana de la que es parte, y se hizo cargo de firmar (el 3 de diciembre de 1997) y cumplir las especificaciones del Tratado de Ottawa que prohíbe el uso de minas anti-

²⁴ En efecto, la proposición chilena contemplaba compensar la entrega con un pedazo equivalente de modo que cada país quedaba con la misma cantidad de territorio antes y después. Ver fórmula de Embajador Pedro Daza en diciembre de 1977, en ROJAS VÁSQUEZ, VÍCTOR H. (2004) *Chile y Bolivia: conflicto y negociación en el Cono Sur 1975-1990*, Tesis para obtener el grado de Magister en Historia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, p. 122. También en su versión libro: (2007) *Chile y Bolivia: Limitaciones y obstáculos que inciden en la relación bilateral 1975-1990*, Ediciones Peña Andina, Valparaíso, Chile.

Contingentes de las FF.AA. Chile-Bolivia 1990-2006

ESTADO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bolivia	20.000	31.000	31.500	335.000	33.500	33.500	33.500	33.500	33.500	32.500	32.500
Chile	95.800	91.800	91.800	91.800	93.000	93.000	89.700	89.700	94.500	93.000	87.000
ESTADO	2001-	2002	2003	2004	2005	2006 *					
Bolivia	31.500	31.500	31.500	31.500	31.500	46.100					
Chile	87.500	87.500	77.300	77.700	78.098	75.698					

* En este caso hemos usado el *Military Balance 2007*, publicado en enero de 2007 y que obviamente corresponde a los datos de 2006. En esa edición ha cambiado la fecha de edición anterior que era noviembre. En los datos contenidos en los informes 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006 se ha procedido en el año inicial, por ejemplo 2001 para el 2001-2002, y hubo que reproducir la información, que además estadísticamente no variaba, para hacer el entronque entre 2003-2004 y 2004-2005. N. De la R.

Fuente: *The Military Balance y Balance Militar*.

personales, comprometiéndose al desminado propiamente tal y a la destrucción de los stocks acumulados en guarniciones militares. Chile asimismo adhiere a la afirmación que la elección de medios bélicos no es ilimitada, sino que tiene ciertas consideraciones humanitarias y se apega al Derecho Internacional Humanitario. El 2 de mayo de 2002 creó la Comisión Nacional de Desminado, que se ha ocupado de la destrucción de activos, lográndose en el período 1999-2002 un total de 93.208 minas destruidas en Tambo Quemado (I Región), Puerto Aldea (IV Región), Quebrada de Santa Cruz (II Región) y Pampa Chaca (I Región). En 1999 cerró la producción de minas antipersonales en las industrias FAMAE y Cardoen. Al 27 de agosto de 2002 Chile reconocía 333.737 minas aún existentes en sus stocks y con compromiso de destruir. En 2003 se preveía guardar 28.430 para propósitos de instrucción de desminado. En agosto se remitió el informe anual a Naciones Unidas. Entre 2004 y 2011 se prevé la destrucción de los campos minados, que es la fase final debido a su alto costo.

Hay que recalcar que en este caso se ha invocado la distensión con Perú y Argentina, el avance de los conceptos de Derecho Internacional Humanitario, los acuerdos y compromisos internacionales, pero no medidas concretas en las relaciones chileno-bolivianas, pese a que las instaladas en la II Región (Quebrada de Santa Cruz, Calama) eran la defensa prevista ante Bolivia²⁵.

En el breve interregno de la caída del Presidente Mesa y la elección de Evo Morales, hubo una serie de actos y gestos de confianza mutua en este sentido.

9. Homologación de gastos militares

En primer lugar, sobre este aspecto no se ha hecho nada en la relación bilateral. Existe, eso sí, la presunción de una “carrera arma-

mentista” chilena basada en la inflación del gasto militar en democracia. Si bien en las estimaciones del gasto militar se mezclan gastos corrientes con adquisiciones, es evidente que hay un gasto sostenido y permanente en el área de seguridad y defensa para Chile²⁶.

Esto, que es herencia de la aplicación por varios decenios –no sólo por el Gobierno del Presidente Pinochet– de la Ley del Cobre, que destina el 10% de las utilidades de la venta del mineral a las adquisiciones militares de las tres ramas, se debe ver en un contexto de escasa relevancia del gasto militar regional en el mundo, ya que como recalca el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría de Rosendo Fraga, América del Sur es una de las regiones con menor gasto militar en el globo. En el 2002 el gasto total de América del Sur era de 19.463 millones de dólares, y el del MERCOSUR de 11.303. Comparativamente, la India por sí misma gastaba 13.073, Arabia

²⁶ Estimaciones que se usan mucho son las del Internacional Institute of Strategic Studies (IISS) que en *The Military Balance* calculó en 2002 que el gasto militar de Chile sería de 2.557 millones de dólares, es decir el 4,1% del PGB, tres veces la proporción correspondiente a Argentina, Perú y Bolivia, y que, desglosado en gasto por habitante, sería de 160 dólares para Chile, 33 de Perú, 14 de Bolivia, y 36 de Argentina. Según el IIS el monto podría ser superior porque “El presupuesto de defensa aumentó de 1.100 millones de dólares a 1.200 millones en el 2002. Pero si se consideran todos los aspectos extra presupuestarios, incluidos los 230 millones de dólares provenientes de la ley del cobre, se aproxima a los 2.800 millones de dólares”. De todas maneras el IISS incluye en el presupuesto militar el gasto en Carabineros, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, que es una fuerza de combate exterior. Las fuerzas policiales chilenas no pueden ser equiparadas a las divisiones de la KGB en la ex URSS. Finalmente, hay que considerar los grandes stocks de material acumulados por Argentina y Perú en períodos anteriores e incluso con ocasión del conflicto de la Cordillera del Cóndor. Pero el único estudio comparativo disponible es entre Chile y Argentina para el período 1996-1998 realizado con auspicio de la CEPAL. Ellos concluyeron que el gasto militar se dividía en tres niveles (G1, G2, y G3). El G1 tomaba los gastos sin interferencia del gasto provisional tendiendo el gasto militar institucional argentino a ser casi el doble: 2.311,7 millones en 1996 contra 1.225,3; 2.267,3 contra 1.349,9 para 1997 y 2.232,3 contra 1.304,5 en 1998. Esta evolución, sin embargo, también indicaba que el G1 básico en dólares por habitante era para Argentina de 65,6, 63,6 y 63,7 US\$ contra 85,0, 92,3 y 88,0 US\$. Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa. Oficina de la Secretaría Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, noviembre de 2001.

²⁵ Según un documento oficial “refleja el importante avance que han experimentado las relaciones de Chile con los países vecinos durante la última década, especialmente con Argentina y, más recientemente, con Perú”. “Antecedentes sobre el desminado nacional humanitario en Chile”, citado por revista *FASOC* Año 17, N°3, julio-septiembre 2002, p. 45.

Saudita 20.981, Italia y Alemania, respectivamente, 24.210 y 31.465 millones de US\$. Reino Unido, Japón, Francia, Federación de Rusia, y China, los siguientes en el ranking, gastaban cada uno entre 35.249 y 48.380. Eso sin contar con los 329.614 que destina Estados Unidos al sector.

Gastos de defensa en US\$ millones 2005

ESTADO	US\$	PER CAPITA	% DE PGB
Argentina	1.780	45	1.0
Bolivia	147	17	1.5
Brasil	13.281	71	1.7
Chile	4.143	259	3.6
Colombia	4.937	115	4.0
Ecuador	593	44	1.8
Guayana	s.d.	s.d.	s.d.
Paraguay	58	9	0.8
Perú	1.097	39	1.4
Surinam	21	49	1.6
Uruguay	240	70	1.4
Venezuela	1.675	66	1.2
Total	33.448	61	1.4

Fuente: The *Military Balance 2007*, IISS, Oxford University Press, enero de 2007, pp. 408-409.

Es imposible analizar el gasto militar sin tener en cuenta la desproporción del gasto entre Chile, Argentina y Perú en los 80. En ese momento, cuando el gasto de Chile era de 2.125, Argentina y Perú sumaban 7.932 millones de dólares. Ello generó una diferencia en bienes de capital que hasta hoy se sigue manteniendo. La campaña por tener un ejército moderno implica también mayores gastos, aunque se hagan reducciones de unidades y personal en el caso chileno.

Hay que tener en cuenta que si se observan las tendencias entre 2003, 2004 y 2005 ningún país de la región subió la proporción de su PGB para defensa, sino que más bien lo redujo: Bolivia pasó del 1.9% al 1.7% y llegó al 1.5%. Argentina, con un gasto muy contenido pasa programada del 1.1% al 1.2% y al 1.3%. Por cierto, a pesar que gasta más, Chile tiene estabilidad en el gasto: 3.7%, 3.7%, y 3.6% respectivamente para los tres años señalados. Es imposible tratar estas cifras sin considerar la diferencia de tamaño de la economía e ingresos fiscales de cada contraparte. Dentro de la región un guarismo semejante al chileno sólo se observa en Colombia que gasta sostenidamente del 4.1%, 4.1% y 4.0% en 2005. En cifras absolutas, Brasil, gastando entre 1.8% y 1.7%, supera los montos combinados de Argentina, Chile y Colombia para el mismo periodo²⁷.

2. LAS RELACIONES EN SEGURIDAD Y DEFENSA DENTRO DEL CONTEXTO DEL MERCOSUR

Aquí el énfasis principal está, sin duda, puesto en el hecho que las relaciones de seguridad y defensa en el MERCOSUR y asociados están desarrolladas al interior de las relaciones bilaterales. En este caso las relaciones entre Chile y Argentina o Brasil y Argentina han supuesto crecientes grados de interrelación. Con Perú, si bien han sufrido retrocesos, son antiguas y han tenido varias etapas de intensidad. Entre Chile y Bolivia, en cambio, éstas son inexistentes.

²⁷ Como dice el Comandante en Jefe Gral. J.E. Cheyre, el propósito de la reforma militar es “disponer de un Ejército pequeño, eficaz, pero a la vez eficiente”. “La función militar en el nuevo panorama internacional”. En *Revista Bicentenario* Vol. 3, N°1, 2004, Santiago de Chile, p. 181. Anteriormente, y refiriéndose al diseño de la fuerza, argumentó que se debía “contar con una óptima proyección de ésta para incrementar su capacidad de disuasión y acción militar, una adecuada interoperatividad con las demás instituciones de las FFAA. y el desarrollo de capacidades que le permitan integrarse plenamente a fuerzas multinacionales”. Op. cit., p. 179.

El otro problema es, sin duda, la percepción boliviana que toda la defensa y seguridad chilena está orientada a defender sus intereses comerciales y nacionales. La adquisición de fragatas de la clase Spruance es interpretada desde Bolivia y Perú como una forma de asegurar la proyección marítima hacia Perú y el equipamiento de “misiles Tomahawk que serán cargados por los destructores Spruance” es analizado como “esencialmente armas de destrucción masiva”²⁸.

En este mismo sentido, a fines de abril de 2004 el dirigente Evo Morales denunció que 30.000 soldados chilenos estarían en la frontera para desestabilizar el gobierno del Presidente Mesa y provocar una intervención regional. Todo ello citando fuentes de inteligencia bolivianas, que fueron desmentidas por el Comandante en Jefe chileno al afirmar éste que era imposible concentrar treinta mil efectivos si el total del Ejército de Chile se asemejaba a esa cifra.

En esa línea, el General Cheyre confirmó la doctrina defensiva del Estado chileno y la colaboración del Ejército en un clima de paz regional. Para Chile, Bolivia aparece sólo como un peligro ocasionado por su propia inestabilidad política y social antes que por razones militares. Incluso el peligro de un enfrentamiento armado clásico es más una percepción de analistas foráneos. Así Rosendo Fraga, director del centro de estudios argentino Nueva Mayoría, declaró al vespertino chileno *La Segunda* que la mayor amenaza para la estabilidad regional provenía de las crisis internas de Bolivia y Perú.

El riesgo de Bolivia es la combinación de la exacerbación de la reivindicación histórica (de una salida soberana al mar) con la crisis política interna, provocando una situación de anarquía. Y ello es más complejo por la inestabilidad que vive Perú, el otro involucrado en la reivindicación histórica.

(...) [E]l apoyo de Chávez a Evo Morales complicó aún más el problema. Resulta fundamental que Brasil y Argentina adopten una actitud prudente, dado que las crisis internas de Bolivia y Perú combinadas con la

²⁸ De acuerdo a dicha fuente, las fragatas podrían contar con 61 misiles de este tipo. *El Diario*: “Chile compra armamento por motivaciones geoestratégicas”. En www.boliviahoy.com

reivindicación histórica de la salida al Pacífico del primero, es hoy el riesgo más importante para la estabilidad regional²⁹.

3. LAS DESCONFIANZAS POLÍTICAS COMO FACTOR DE INESTABILIDAD

Una reciente encuesta efectuada entre jóvenes verificó claro apoyo a una actitud firme y definida del Gobierno chileno ante las imputaciones del Presidente Mesa. Una encuesta de *Ipsos Search Marketing* destaca el apoyo de los jóvenes con nota 6 y 7 (un 61,7%) a la actitud del Gobierno, porcentaje que se eleva a un 62,7% al Presidente Lagos por su actitud en la Cumbre de Monterrey, México. Para los jóvenes tener un diálogo con Bolivia no era contradictorio con una actitud firme y decidida. La encuesta vía telefónica de la Universidad UNIACC arrojó un 82,5% de apoyo a la actitud chilena, aunque un 52% estimó que fue tardía. Esa misma encuesta del uno al siete calificaba a Hugo Chávez en un 76,9% bajo nota 4 y un 65,1% en relación al dirigente cocalero³⁰.

Con todo, la percepción de desconfianza se ha acentuado. Así en mayo de 2004 —en pleno desarrollo de crisis con Argentina y Bolivia— se presentó una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Ciudadana (CEOC) de la Universidad de Talca, sede Santiago, dependiente de la Facultad de Ciencias Empresariales (FACE), que se pronunció sobre las crisis con Argentina y Bolivia. La mala percepción sobre Argentina se fundamentaba en el incumplimiento en el suministro de gas, pero además en que “ha habido cierta hostilidad al negociar bilateralmente con Bolivia, incluyendo cláusulas que excluyen a Chile”. Los problemas con ambos países se deben en la

²⁹ “Bolivia y Perú son un riesgo para la región por sus crisis”, *La Razón Digital*, Jueves, Abril 15 de 2004, en www.la-razon.com/politica/Febrero/pol040224a.html

³⁰ “Jóvenes quieren rápida salida a caso Bolivia”, *El Mercurio*, 22-I-2004, Cuerpo C 5.

opinión de los encuestados a “las crisis políticas internas que viven ambos países” (74%) y “a su envidia por el nivel de desarrollo alcanzado por Chile en el último tiempo” (52%). Para el Director del Centro, Medardo Aguirre, la explicación era que

[e]n el caso de Argentina, el presidente Néstor Kirchner se ha visto frente a una situación que no puede controlar, ya que el costo de cumplir con Chile es muy alto dada la situación económica interna y el bajo respaldo que tiene su Gobierno. Con Bolivia, las causas parecieran ser diferentes, porque reivindicar conflictos territoriales no resueltos, según ellos, permite distraer la atención pública de los graves problemas de estabilidad social, política y económica del actual gobierno.

Un contundente 94% opinó que no se debía negociar con Bolivia la venta de gas condicionada a una salida al mar por territorio chileno. Dado el cuadro anterior, el 55 % de los encuestados sostuvo que Chile debía continuar con el proceso de renovación de armamento³¹.

A la desconfianza política hay que sumar el tema de los recursos. El escenario predilecto de los conflictos post guerra fría, como dice Michael Klare, es la lucha por los recursos. “Obviamente —dice— no es posible explicar la dinámica mundial de las cuestiones de seguridad sin admitir la importancia crucial de la competencia por los recursos”³².

De éstos, los dedicados al control de los recursos energéticos, gas y petróleo, son claves junto con el agua. Es indudable que el gas de Bolivia es más que interesante como parte del mercado futuro de la

³¹ La metodología utilizada por el CEOC consistió en un estudio cuantitativo mediante una entrevista personal a través de una encuesta interceptada, con un muestreo estratificado con asignación proporcional, en la ciudad de Santiago. El tamaño de la muestra fue de 500 observaciones. Si el muestreo hubiese sido probabilístico, el estudio tendría un margen de error de aproximadamente un 4% para un nivel de confianza del 95%. “68% de los santiaguinos opina que hay que tomar medidas contra Argentina por el gas”, *La Segunda*, 6-V-2004, www.lasegunda.cl

³² KLARE, MICHAEL T. (2003) *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urbano Tendencias, Barcelona, p. 33.

energía. Primero Estados Unidos, luego inversores europeos y ahora último Venezuela se han fijado en el potencial de dichos recursos sin explotar. Como en otros casos, Bolivia ha oscilado entre las promesas de inversiones y su uso final. Por lo pronto se ha descartado como estrategia oficial la de “gas por mar” hacia Chile. Además, el gobierno de Evo Morales se ha enfocado en la estatización de todos los recursos energéticos, no sólo del gas, a “boca de pozo”, y en encontrar financiamiento para su próxima explotación. Asesores venezolanos están tratando de mejorar su gestión, pero la presencia de reservas de gas de importancia contribuye a aumentar las fragilidades geopolíticas y a colocar a Bolivia en este momento en un eje anti-estadounidense.

4. ¿EL DESEQUILIBRIO MILITAR BOLIVIANO ES UN FACTOR INTERNO DE INGOVERNABILIDAD?

El tema del equilibrio es un tema ligado a la capacidad económica del Estado. Precisamente el 14 de abril de 2004, Perú firmó un acuerdo con Rusia para la manutención del material antes soviético y la búsqueda de nuevos productos e innovaciones que se puedan operar en Perú. El tema adquiere más significación en el contexto de la transformación de la fuerza. Es que hay aquí una situación engañosa no siempre percibida: la reducción de la importancia política de las FF.AA. en América del Sur y de sus efectivos no significa una reducción del costo de su manutención. Es que la transformación de la fuerza supone contingentes mejor preparados, más técnicos, más reducidos y equipados con material de punta.

Asimismo, esa percepción se aleja también de la relación entre hipótesis de conflicto, amenaza y diseño de política de defensa, ya que es evidente que hay Estados como Brasil que las diseñan en relación a los propósitos de su fuerza y a las tareas que les encomiendan. En el caso de Chile, la interrelación entre las amenazas tradicionales y las nuevas posibilidades del uso de la fuerza se manifiestan en la renovación del equipo existente.

Bajo esta percepción es evidente que las adquisiciones recientes de material contribuyen a esa visión de zozobra para La Paz: dos submarinos Scorpene, una escuadrilla de F-16, 200 tanques Leopard (que reemplazan a los de la primera serie), y el ofrecimiento que no fructificó de una fragata clase Spruance, el ex DD 992 “Fletcher” que participó en Irak el 90³³, que sería complementada con tres de la misma clase, dándose de baja las existentes³⁴. En reemplazo de lo anterior se concretó el Proyecto *Puente III* que contempla la adquisición de tres fragatas británicas Tipo 23 que llagarán en 2008³⁵. Hasta

³³ En el caso ya citado de la fragata, los analistas bolivianos, citando al experto Marco Velarde del Instituto de Estudios Políticos Peruanos, manifiestan que “Chile no sólo mira al oeste y al sur, también apunta al norte, es decir, a la zona de conflicto de límites marítimos entre Chile y Perú. El problema es que la proyección que dan sus destructores no sólo se quedaría en el área del llamado “Mar Presencial”, sino que también apuntaría hacia el norte, muy próximo al mar peruano, a nuestras 200 millas”. “En respuesta, el Gobierno del Perú ha anunciado la decisión de reforzar su marina de guerra comprando una flota de fragatas “Lupo”, capaces de hacer frente a los Spruance chileno-norteamericanos. Vientos de guerra soplan en nuestros andinos entornos”. “Chile compra armamento por motivaciones geoestratégicas”, *El Diario*, www.boliviahoy.com. Finalmente, en abril de 2004 el Gobierno peruano adquirió las naves Lupo en Italia, todo ello en un marco de escaso apoyo al Gobierno del Presidente Toledo. La sensación de guerra para los bolivianos debe haberse reforzado en todo caso porque el libro de la defensa peruano, en su primera versión, enumeraba una serie de conflictos que podrían derivar en soluciones armadas e incluía la delimitación marítima entre ellos. En la segunda versión esa referencia fue suprimida. Agradezco la información al Teniente Coronel (Ejército de Chile) John Griffiths Spielman.

³⁴ En febrero de 2004 se dirimió la polémica con el anuncio de la Ministra de Defensa, Michelle Bachellet, que anunció por el gobierno de Ricardo Lagos, la adquisición de cuatro fragatas holandesas de las Clase Kareel Doorman “L” y “M”, construidas en 1986 y 1993, por 350 millones de dólares, un presupuesto mucho más económico que el consultado en un principio por los Proyectos “Tridente” (fabricación de fragatas en Chile) y “Puente (I)” (adquisición de naves nuevas en el exterior).

³⁵ Estarían dotadas de una sonar Type 2050, misil AA Seawolf con alcance de 6 kilómetros; misiles SU-SU Harpoon con alcance de 110 kilómetros; sistema de lanzamiento de torpedos; un cañón de 4,5” MK8, y otro de 30 mm. de 3,5 kilómetros. Constarían además de un helicóptero embarcado. La primera se entregó en noviembre de 2006 y se denomina “Almirante Cochrane”. Completarán esta serie las futuras “Almirante Lynch” y Almirante Condell”.

hoy –2007– han arribado las 4 fragatas holandesas (“Almirante Riveros”, “Blanco Encalada”, “Almirante Latorre” y “Capitán Prat”).

Por cierto, la presunta adquisición del navío clase Spruance de sató hace dos años atrás alarma en Bolivia y también en Perú, justificando además un proyecto para financiar las adquisiciones militares de modo similar al excedente del cobre en Chile³⁶, respecto a que por haber tenido misiles sería un arma de destrucción masiva, cosa que en cualquier contexto aparece como exagerada por lo menos. Sectores peruanos y bolivianos acusaron a Chile de crear una carrera armamentista. Todavía en 2006 el candidato nacionalista y populista peruano, Ollanta Humala, hizo del desequilibrio militar su eje discursivo.

Todos los análisis críticos bolivianos tienen un nexo en común: su inflación del aspecto armamentista y su relación con el debate político de la izquierda neomarxista. En general se inscriben dentro de una serie de ensayos contestatarios a la globalización, que en sintonía con el discurso de la izquierda tradicional marxista, reformulan las categorías del imperialismo para aplicarlos a Chile. Sin mayor sutileza se sostiene que Lagos hace la voluntad de Pinochet con la Ley del Cobre para satisfacer a la oligarquía local. Ejemplos hay muchos. Wilson García Mérida, editor del semanario *El Nuevo Heraldo* de Cochabamba, Bolivia, firmó un artículo titulado “Estados Unidos fomenta el armamentismo chileno”, del 27 de marzo de 2004, que sostiene que el propósito de armar a Chile es poner a disposición de Estados Unidos los recursos naturales de Bolivia. En un caso así, se argumentaba, Bolivia no podría hacer otra cosa que resistir con lucha de guerrillas, ya que las Fuerzas Armadas estarían incapacitadas de resistir a este nuevo “Israel” para dominar pueblos indígenas (sic)³⁷.

³⁶ Precisamente en el momento –2006– cuando en Chile se está avanzando un proyecto de ley para generar otro tipo de financiamiento.

³⁷ Según este autor, “[d]e manera muy nítida a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, Chile ha incrementado ostensiblemente sus gastos militares. Durante la década de los noventa, reveló un informe de las Naciones Unidas, el Estado chileno disminuyó ligeramente su gasto militar de 3.6% del PIB a 3.1%. Por el contrario, luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001, ese gasto subió el 4.1% del Producto Interno Bruto”. “Los hechos confirman una vieja sospecha: Chile se ha constituido en uno de los aliados más confiables de la administración Bush para controlar posibles

En nuestra opinión las adquisiciones son de un material razonablemente moderno para el mundo y en cierto modo de punta en América Latina, por lo cual Bolivia ha argumentado que esto implica una amenaza, ya que su uso previsible sería la invasión de su territorio. ¿Pero es éste el objetivo político-estratégico chileno? En nuestra opinión no, ya que Chile como nación preeminente en la relación busca el estatus quo y no su alteración. Dicho de otra manera, es a Chile al que le conviene mantener las fronteras tal como están y no al revés.

Pero sin duda Bolivia ha obtenido éxito al lograr cuestionar en el continente la adquisición de material bélico por Chile. El primer crítico fue el Premio Nobel de la Paz y ex Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, quien en 1997 propició una campaña contra el “armamentismo chileno” y en 2001 volvió a la carga manifestando que “se introducirían avanzadas y destructivas tecnologías en una región en la que hasta ahora nadie ha podido explicar por qué podrían ser necesarias”. “Lo cierto es que Chile no enfrenta ninguna amenaza militar. Las grandes amenazas para ese país y para toda la región son la pobreza y la desigualdad social”. En 2006 matizó sus dichos cuando aludió a las compras militares chilenas, venezolanas y colombianas que habrían hecho subir el gasto de la región de un 6% en 1995 a un 8%. De ese modo le manifestó al columnista Andrés Oppenheimer que “En América Latina se ha iniciado una nueva carrera armamentista”. “Es penoso que los gobiernos de algunas de las naciones con más pobreza continúen comprando tanques, jeeps y armas para, supuestamente, proteger a poblaciones que todavía viven en la pobreza y la ignorancia”³⁸. Conceptos parecidos y además apoyando la

brotos subversivos y ‘terroristas’ en la región andina, y en ese afán es el propio gobierno norteamericano el que promueve abiertamente el potenciamento del arsenal bélico de Chile, bajo la premisa de que el Estado chileno podría cumplir en el Cono Sur el mismo rol subimperialista que desempeña Israel en el Medio Oriente”.

“Bajo este burdo razonamiento etnicida, se habría identificado a los pueblos indígenas aymaras, quechuas y mapuches como ‘los musulmanes de Sudamérica’”. GARCÍA MÉRIDA, WILSON “Estados Unidos fomenta el armamentismo chileno (I)”, 27-III-2004, www.argepress.info.

³⁸ “¿Una nueva carrera armamentista?”, entrevista a Oscar Arias, *El Periódico*, miércoles 20 de septiembre de 2006, www.elperiodico.com.

salida al mar de Bolivia ha expresado el expresidente Jimmy Carter, quien también lidera una organización especializada en resolución de conflictos y que en 1997 se pronunció inmediatamente en contra de la venta de F-16, argumentando que sería “el primer paso a una escalada de armamento sofisticado” y que dañaba las relaciones entre Chile y Argentina. En ese mismo tenor el entonces Ministro de Defensa de Bolivia amenazó con llevar a la OEA el “curso armamentista chileno”, aunque luego el gobierno de Hugo Banzer aceptó las explicaciones chilenas de que se trataba sólo de renovación de armamento.

De todas maneras el levantamiento del fin de la venta de armas en 1997, bajo el Gobierno de Clinton, mantuvo algunas excepciones: prohibición de acceso a tecnologías nuevas de sistemas de control y guiado de misiles y de misiles aire-aire de larga distancia (AAMRAM), aunque Perú los adquirió mediante la Unión Soviética. Tras la salida de Fujimori, el Presidente Toledo expresó la necesidad de frenar el gasto militar. En una reunión con doce Presidentes de la región, Toledo planteó “la inmediata congelación de las compras de armas ofensivas en la región”, y anticipó una proposición al Presidente Lagos sobre una reducción consensuada del gasto militar. Hugo Chávez, al mismo tiempo, propuso disminuir el gasto militar entre un 5 y un 10%³⁹.

Dentro de este debate se inserta la frase de Evo Morales que hizo fortuna: “Chile, el Israel de América Latina”, proveniente de la entrevista del 21 de enero de 2004 concedida al periodista Eduardo Taglaferro en *Página 12* de Buenos Aires. Pretendía venir a Chile ese verano cuando se le retiró la invitación del Fundación Océano, una ONG chilena, a participar de un diálogo sobre el mar, situación creada por las presiones “del gobierno chileno y también de sectores fascistas”:

³⁹ “Los problemas internos de Mesa distorsionan el debate con Chile”, *El Mercurio*, 19-I-2004, Cuerpo C, p. 4. Evo Morales a través del MAS (Movimiento al Socialismo) ha convocado a una movilización internacional contra Chile y mediante su líder a “dejar de consumir productos chilenos y convocar a una cumbre latinoamericana alternativa para que se pronuncie a favor de Bolivia”. “Kofi Annan valoró disposición al diálogo de Chile con Bolivia”, *El Mercurio*, 20-I-2004, Cuerpo C 6.

Lagos como presidente de Chile tiene todo el derecho de defender a su país. Sin embargo, Chile tiene que saldar esta vieja deuda, ya que con la guerra (del Pacífico) y de manera injusta, en 1879, se arrebató la salida al mar a nuestro país. Por lo tanto es importante revisar los tratados. Los tratados no pueden ser intocables. Lagos también tiene la obligación de buscar soluciones en el marco de la reciprocidad, de la solidaridad. Creo que es importante que los dirigentes de distintos países nos complementemos para dar respuesta a las mayorías nacionales. Estos temas históricamente están sin resolución. El mar nos corresponde por derecho y recuperarlo es un deber de los bolivianos. Por lo tanto, habrá una estrategia nacional de recuperación.

Consultado por el periodista si “[n]o teme que ante la negativa chilena el reclamo de la salida al mar pueda derivar en un conflicto regional”, respondió:

Estados Unidos quiere convertir a Chile en el *Israel de Latinoamérica*. En ese marco será importante que el gobierno chileno no aprenda la soberbia de Bush. Imagínese que nosotros ya perdimos mucho territorio a manos de Brasil, de Paraguay, pero otra cosa es la salida al mar. Ese tema el gobierno chileno tiene que entenderlo desde un punto de vista humanitario. No puede ser que a raíz del apoyo argentino a nuestro reclamo aparezcan voces chilenas chantajeando a los argentinos con la Patagonia. A Chile le sobra el mar y no puede actuar desde un punto de vista individualista y egoísta. Acá los recursos naturales se tienen que compartir. Para nosotros es muy importante el tema de la salida al mar⁴⁰.

El comandante del Ejército boliviano, César López, expresó en febrero de 2004 su preocupación por la adquisiciones chilenas de armamento al momento confirmarse la compra de F-16, lo que unido a la debilidad de su ejército –“Nos encontramos en algunas unidades con que tenemos armamento de después de la Guerra del

Chaco (1932-1935)”⁴¹– hacían impensable otra salida que no fuera la diplomática. Bolivia simplemente no podría afrontar otra guerra con Chile en su opinión. Siguiendo en esta línea argumental, el Ministro de Defensa boliviano, Gonzalo Arredondo, invitado a Chile por la FIDAE –Feria Internacional del Aire–, expresó en Santiago que es “[i]ndudable que cada país tiene sus propias necesidades y requerimientos” y apuntó a que “cuando existe un desbalance sí va a preocupar”, “no existe un equilibrio, eso es indudable”⁴². El Presidente chileno respondió que las compras de material estaban explicadas ampliamente a argentinos y peruanos y que se continuaba avanzando en gestos de confianza mutua.

Todo ello en el subentendido que las adquisiciones del período anterior a los 90 no se suman en el análisis boliviano, pese a que la compra de tanques T-55, cohetes SAM o aviones antes soviéticos representa un material muy numeroso, eficiente y claramente comparable al material occidental y propio que tiene Chile.

La gravitación presupuestaria del sector defensa, por cierto, puede incidir en la gobernabilidad de Bolivia, pero es evidente que cualquier equilibrio o desequilibrio no podrá alterar la realidad que para Bolivia no hay posibilidad de romper su inferioridad militar. En este contexto la seguridad de Bolivia reside más en un sistema o ambiente de seguridad regional, que en sus propias fuerzas, ya que su capacidad de renovación de material es sensiblemente baja.

5. EL FACTOR INTERVINIENTE

Hasta principios del año 2000 el factor interviniente más relevante era Estados Unidos. Sin embargo, la región ha sido sacudida por una ola de subsidios y compromisos económicos desde Venezuela. En

⁴⁰ “Mi propuesta de socialismo es respetando la propiedad privada”. El texto reproducido íntegro en: www.sffrontlines.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=546&mode=thread También en: <http://www.rebellion.org/bolivia/040121tagliaferro.htm>

⁴¹ “Preocupación boliviana por armamentismo chileno”, La Paz, Bolivia, 13-II-2004, en www.ansa.it/.

⁴² “Bolivia preocupada por gasto militar chileno”, 29-III-2004, <http://espanol.news.yahoo.com/040329/1/ra3w.html>

este contexto se conocieron el 26 de mayo de 2006 por la edición dominical de *El Mercurio* de Santiago fotocopias de un acuerdo militar boliviano-venezolano que proveía de apoyo económico y asistencia técnica para instalar puestos en puntos fronterizos⁴³. Más tarde este acuerdo operó también para mejorar las condiciones de vida del personal boliviano. De hecho, en mayo de 2007 se entregó una orden al Comando en Jefe del Ejército para definir las prioridades del uso de este gasto.

Para las autoridades políticas el caso genera inquietud, debido a lo que se considera presencia venezolana en zonas fronterizas con Chile. También el hecho que entre las millonarias adquisiciones de armas venezolanas figuren fusiles de asalto, y que este material pueda ser traspasable a las milicias que apoyan al Gobierno. Las posibilidades de una secesión de las provincias del Oriente (Tarija, Santa Cruz y Beni Pando) añade otro *vector de inseguridad*. Desde luego medios parlamentarios chilenos han denunciado este acuerdo como una forma de ingerencia y agresión, argumentando que excede los acuerdos normales de este tipo y podría posibilitar que militares venezolanos tuvieran un protagonismo mayor en la capacidad militar boliviana.

6. CONCLUSIONES

1. Como dice Aquiles Gallardo, “[e]ntre Bolivia y Chile no existe problema territorial o de frontera pendiente. Lo que existe es

⁴³ Ello motivó un intenso debate parlamentario y comunicacional. Más tarde se extendió al gobierno peruano. Véase, por ejemplo: “Preocupa a Chile acuerdo militar Venezuela Bolivia”, *El Universo*, Guayaquil, 9-X-2006, eluniverso.com; “Perú expresa a Bolivia su ‘preocupación’ por el acuerdo militar suscrito con Venezuela”, 11-X-2006, http://actualidad.terra.es/articulo/peru_bolivia_venezuela_1138021.htm; la perspectiva boliviana en “Mucha bulla por un acuerdo militar común y corriente entre Bolivia y Venezuela”, Bolpress, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006101108&PHPSESSID=64fbcfc2331226a86d0ce952ac29a7>

un anhelo boliviano de acceder al mar”⁴⁴. Esto significa que hay un conflicto o tensión desde un actor (el boliviano). Para un conflicto basta en realidad un adversario, y Chile lo es a los ojos de Bolivia. Éste es un problema político y no militar desde el momento en que Bolivia no tiene los recursos para implementar un choque armado.

2. Desde el punto de vista de la seguridad y defensa lo que existe es una aplicación de compromisos multilaterales de Chile y Bolivia en orden a conseguir medidas de confianza mutua. Ésas están vigentes y convergen al menos en lo referido a la explicación de sus políticas de defensa, visitas mutuas, desmilitarizado, disponibilidad para misiones extraterritoriales, compromisos regionales y subregionales en temas de armas de destrucción masiva.
3. Sólo en un horizonte muy cercano –2006 y 2007– se han iniciado las primeras medidas de confianza mutua: ellas han consistido en gestos históricos como las visitas de los Comandantes en Jefe de la Armada y el Ejército a Bolivia y viceversa, y la entrada de alumnos bolivianos a la Escuela Naval de Chile. Es imposible desligar estos gestos del deshielo producido entre el Presidente Evo Morales y la Presidenta Michelle Bachelet.
4. Bolivia ha puesto el acento en asociar la modernización militar chilena con el apoyo de Estados Unidos. Dicha afirmación aparece como una crítica al *hegemon* más que como un hecho concreto.
5. En nuestra opinión, el tema del equilibrio militar debe ser relegado de las MCM y del diálogo político. Primero que nada, porque Bolivia carece de todo recurso para tener FF.AA. modernas. Segundo, porque el diseño chileno apunta a una visión amplia de misiones internacionales con relación al uso de la fuerza militar, principalmente vinculadas a Naciones Unidas.

⁴⁴ GALLARDO, AQUILES (2003) *Crisis internacionales en Sudamérica: teoría y análisis*, Ministerio de defensa nacional. Academia Nacional de Estudios políticos y estratégicos, Santiago de Chile, p. 241.

6. El análisis sobre armamentos desde Bolivia y Perú demuestra muchas veces un uso interesado del lenguaje y de las cifras para demostrar la inminencia de una escalada militar, que no es tal.
7. Desde este punto de vista, Bolivia y Chile estructuran sus relaciones de seguridad y defensa no en torno a sus relaciones bilaterales, sino a las multilaterales. El ambiente de seguridad regional y hemisférico actual es el mejor mecanismo para calmar las aprehensiones mutuas.
8. El tema del acceso al mar es político, no militar, y por ende las MCM serán irrelevantes sin una mejor disposición al diálogo. Chile podría contribuir a una mayor gobernabilidad de Bolivia con una salida al mar, pero esto debería reflejarse necesariamente en un cambio previo de estereotipos, de modo que el gesto político tuviese significación en un escenario de seguridad subregional. La existencia de un conflicto o tensión es compatible en todo caso con la ausencia de un “problema pendiente” desde el punto de vista jurídico internacional como lo demuestra el caso de Gibraltar.

4.

PUERTOS PARA LA EXPORTACIÓN DEL GAS BOLIVIANO

ROXANA FORTEZA DE RIBERA

Bolivia

1. INTRODUCCIÓN

La diatriba de la selección de puerto para las exportaciones del gas boliviano se presenta como una encrucijada para los estadistas de Bolivia, pues los costos por el Perú son mucho mayores que por Chile. Por otro lado, esta situación ha llevado a reabrir una vieja herida con el vecino país, mostrando la población un rechazo por la alternativa chilena como puerto de exportación.

La elección es tan obvia que no se entiende la dificultad en la selección del puerto. Aunque los de Chile son más baratos, la opción sería un suicidio político para el estadista que tome esa decisión. Por

un lado, se encuentra el “único” proyecto cívico que comparten las diferentes naciones que conviven en Bolivia, la recuperación de las costas del Pacífico que se perdieron con Chile.

Para comprender a cabalidad las características de la relación entre Bolivia y Chile es de vital importancia el uso de teorías de relaciones internacionales que ordenan y estructuran la realidad, para luego marcar una línea sobre los acontecimientos venideros. De esta manera es que la ciencia de las relaciones internacionales ofrece una amplia gama de teorías que analizan el contexto internacional.

La teoría, en general, busca explicar de forma constante todos los fenómenos, mostrando las relaciones relevantes entre los diferentes actores y eventos. Como decía Clausewitz, la teoría ofrece a la mente un conocimiento profundo de la gran masa de los fenómenos y sus relaciones¹.

Cabe resaltar que la teoría está incorporada en los esquemas analíticos y los enfoques utilizados por los estrategas especializados, pues su toma de decisiones tiene base en hipótesis, ya sean éstas explícitas o implícitas. Vale notar que el uso de teorías no significa complicación ni procesos difíciles de análisis.

Utilizando entonces la teoría es que se pueden analizar las relaciones diplomáticas Bolivia-Chile bajo el paraguas de las relaciones internacionales, llegándose a afirmar que la política exterior chilena con respecto a Bolivia sigue una línea neorrealista, pues antes que sus relaciones comerciales, la política de seguridad nacional territorial es preponderante para la política exterior chilena. Al mismo tiempo, existe una búsqueda de cooperación en temas comerciales, los cuales se enmarcan bajo la óptica del neoliberalismo institucional. Es decir que estas relaciones se pueden analizar bajo la dicotomía que presenta el debate actual del neoliberalismo institucional versus el neorrealismo.

¹ VON CLAUSEWITZ, CARL (1976) *On War*. Princeton University Press, Princeton, p. 578.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Teoría Neorrealista

A mediados de los años ochenta surge una nueva visión de la teoría de las relaciones internacionales alternativa al debate interparadigmático, reformulando las visones dominantes que eran el realismo y el liberalismo y adecuándolas al contexto actual de las relaciones internacionales, pues surgen nuevos actores y temas en la agenda internacional.

El actual debate se denomina neo-neo. Es decir, entre el neorrealismo y el neoliberalismo institucional. Cada uno posee agendas diferenciadas; el primero se enfoca en el sistema internacional y la seguridad nacional, mientras que el segundo analiza temas de orden social y económico.

2.1.1. Neorrealismo estructuralista

El neorrealismo tiene tres divisiones: neorrealismo estructuralista, neorrealismo de ganancias relativas y neorrealismo moderno².

La estructura del sistema internacional se basa en el principio de orden del sistema, el carácter de las unidades y la distribución de sus capacidades. Mientras en los sistemas políticos domésticos el principio se basa en jerarquías, las relaciones de mando y obediencia, y los individuos están libres de especializarse dentro de una compleja división del trabajo; por el contrario, a nivel internacional, no existe un ente supranacional, es decir, por encima de la soberanía de los Estados. Así, se puede decir que el sistema internacional es anárquico, donde pueden existir constantes violaciones a los diferentes acuerdos internacionales. Esto se explica claramente con la teoría del estado de naturaleza o concepción clásica de las relaciones internacionales.

² BAYLIS, JOHN; SMITH, STEVE (2001) *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, UK., p. 185.

2.1.2. Concepción clásica

Hobbes parte de una constatación según la cual el hombre está inclinado naturalmente a pelearse con sus semejantes, ya sea por la búsqueda del beneficio, ya sea por la defensa de su seguridad, ya por la gloria. Este estado natural del hombre va ligado a la ausencia de poder organizado:

Mientras los hombres vivan sin un poder soberano al que todos les deban acatamiento, se encontrarán en esta condición que se llama guerra y es de todos contra todos. Pues la guerra no consiste solamente en la batalla y en los combates efectivos, sino en un espacio de tiempo en que la voluntad de los hombres de enfrentarse en batallas está suficientemente comprobada³.

Desde entonces, el único medio para evitar el recurso permanente y generalizado a la violencia consiste en sustituir un poder al abrigo del cual los hombres puedan vivir en paz. Éste es el objeto del pacto social, gracias al cual cada uno renuncia a su libertad a cambio de la seguridad que le ofrece la autoridad concentrada, indiferentemente entre las manos del príncipe o de una asamblea.

De esta forma, el orden que reina en el interior de las repúblicas no es arbitrario, ya que reposa en el consentimiento de los súbditos, a través del pacto social, deseosos de garantizar su propia seguridad. Esta situación no existe entre los estados, en las relaciones internacionales. Así, el estado de sociedad ha podido establecerse en el interior de cada una de las repúblicas, pero el estado de naturaleza subsiste íntegramente en las relaciones entre las repúblicas, puesto que no existe un poder que pueda imponérselos. Cada entidad soberana tiene derecho a conducirse como quiera frente a las otras entidades soberanas para defender sus intereses. Ninguna ley le puede ser impuesta, ya que no existe una autoridad que garantice su aplicación.

En consecuencia, la ley de la naturaleza no es otra cosa que la ley de la jungla. En un estado propiamente anárquico, cada colectividad

soberana está autorizada a imponer, con sus riesgos y con sus peligros, los derechos de conservación y de legítima defensa, que sólo encuentran límites en el ejercicio de los mismos derechos por las otras colectividades soberanas.

Al aceptar la dicotomía entre estado de naturaleza y régimen de pacto social, se presenta una visión pesimista, pero muy específica de las relaciones internacionales: son anárquicas y están jerarquizadas gracias a la autoridad de que dispone el poder.

La adopción de la teoría del estado de naturaleza conduce a dos postulados accesorios que ejercerán una influencia muy grande en la forma de abordar el estudio de los problemas internacionales: el primero, que se deriva directamente de las observaciones precedentes, es la distinción categórica entre el campo de la política interior y el de la política exterior; el segundo consiste en que la política exterior no puede existir más que entre entidades soberanas, es decir, entre los Estados, que son los únicos detentadores legítimos de la soberanía y del poder de coacción⁴.

Se puede analizar el problema marítimo como ejemplo de anarquía, pues se dieron una serie de violaciones al principio de *uti possidetis juri* y traspasos territoriales desatendiendo el derecho internacional y conquistando un territorio determinado bajo el uso de la fuerza militar. A esto se llama el dilema de seguridad, que enuncia que nunca se sabe cuándo el país vecino atacará, debido a la falta de un ente supranacional que asegure que un país no rebasará las fronteras nacionales de otro sin su consentimiento.

Con respecto al cambio, el neorrealismo acentúa las continuidades, pero no niega su posibilidad. Este cambio se da dentro del sistema internacional, porque han surgido alteraciones en la configuración del poder militar. Así, todo cambio se genera de manera drástica; es decir, la recuperación de las costas bolivianas debería responder a una política exterior boliviana mucho más determinada, que a simples discursos de intenciones.

³ HOBBS (1971) *Leviathan*, Cap. XVIII, Paris, Sirey, p. 1651.

⁴ *Ibid.*, pp. 32-33.

2.2. El neorrealismo de las ganancias relativas

Uno de los escolásticos del neorrealismo, Joseph Grieco (1988), escribe sobre las ganancias relativas. Es decir, que los Estados buscan incrementar su poder e influencias, y que la cooperación sólo existe con este fin.

También es importante resaltar que los Estados ingresan a ciertos conflictos con expectativas de ganar más que el adversario, aunque las ganancias no sean absolutas⁵. La cooperación entonces es un tema supeditado a los intereses de maximizar ganancias relativas, pues los Estados en general tienden a incumplir sus compromisos, ya que son considerados egoístas y que actúan de forma atomizada. Es importante enfatizar que esta actitud se debe básicamente a la búsqueda de supervivencia en un sistema anárquico. Así, las intenciones de cooperación entre Chile Bolivia estarían supeditadas a la expectativa de ganancias absolutas por una de las partes en detrimento de la otra.

2.3. La teoría neorrealista moderna

Dentro de las diferentes reformulaciones del tradicional realismo también se pueden evidenciar las concepciones llamadas modernas ofensivas o defensivas, diferenciando la percepción de actores y métodos de preconcebir los temas de seguridad nacional.

Según Steven L. Lamy, el neorrealismo moderno se divide en ofensivo y defensivo⁶.

2.3.1. Neorrealismo moderno ofensivo

Los neorrealistas modernos parecen aceptar la mayoría de las ideas de Waltz y las suposiciones sobre el realismo tradicional, pero

⁵ BALDWIN, DAVID (1993) *Neo Realism and Neo Liberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press, NY., p. 117.

⁶ BAYLIS, JOHN; SMITH, STEVE (2001) *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, United Kingdom, p.187.

respecto a las relaciones con otros Estados, éstos son calificados como amigos o enemigos, no existiendo mucha diferencia entre el neorrealismo defensivo y ofensivo cuando se refiere a estados parias o expansionistas, o enemigos tradicionales.

Continuando con el ejemplo del conflicto Bolivia-Chile, se podría decir que la inexistencia de relaciones diplomáticas entre éstos parte de la percepción de que son países enemigos, generando así un ambiente de desconfianza constante. Bolivia y Chile no sólo tienen conflictos con respecto a la salida al mar, sino también con las aguas del Silala, el desplazamiento ilegal de hitos fronterizos y la colocación de minas antipersonales por parte de Chile.

Los neorrealistas ofensivos hacen sugerencias con respecto a la política de seguridad de los estados; dicen que los líderes de los países deben perseguir políticas de seguridad que debiliten a sus potenciales enemigos e incrementen su poder relativo. Ellos enfatizan que las relaciones internacionales son como un juego del dilema del prisionero y que la reducción de los gastos militares después de la Guerra Fría es una torpeza, pues se está invitando a los países enemigos y expansionistas a atacar. Justifican también que los líderes deben estar preparados a la aparición de un Estado expansionista que desafiaría el orden global, pues si la mayoría de las potencias empieza una campaña de desarme y reducción de su poder frente a otros Estados, esto es como una invitación a los expansionistas a atacar. En este tenor, Chile en días pasados realizó una demostración del gran poderío militar que posee y que está listo para cualquier conflicto armado.

2.3.2. Neorrealismo moderno defensivo

Del otro lado está el neorrealismo moderno defensivo, que se configura como una teoría menos dura que el neorrealismo ofensivo, pues asevera que la mayoría de los líderes entienden que los costos de la guerra son mucho mayores que los beneficios y que el uso de la fuerza militar para la conquista y la expansión es una estrategia de seguridad que la mayoría de los líderes rechaza en una época de interdependencia y globalización.

Los mismos tienen una simpatía por el argumento neoliberal de que la guerra puede ser evitada al ser creadas instituciones que

disminuyan el dilema de seguridad y provean una seguridad mutua a los Estados participantes, pero que las mismas instituciones no son el medio más efectivo de prevenir la guerra, porque el conflicto es inevitable en algunas ocasiones por dos motivos: primero, si hay Estados agresivos y expansionistas, ellos desafiarán el orden mundial, y, segundo, si persiguen sus intereses nacionales podrían crear conflictos con otros, inevitablemente.

Siguiendo la visión neorrealista moderna defensiva, hoy en día, en el ambiente que presenta la globalización y la interdependencia, la resolución de conflictos territoriales estaría sujeta a la gran cantidad de relaciones comerciales que existen entre los actores. Así, sería más fácil fomentar la cooperación entre dos estados vecinos que pertenecen a una misma cultura andina. En este punto la relación Bolivia-Chile se podría desarrollar más en su aspecto comercial, al punto tal que se puedan superar los traumas históricos territoriales.

Si se quisiera categorizar a los neorrealistas defensivos, a los ofensivos y a los neoliberales según sus percepciones más o menos optimistas de las relaciones internacionales, se podría decir que los neorrealistas defensivos son más optimistas que los ofensivos, pero son menos optimistas que los neoliberales, por los siguientes motivos:

1. Perciben los conflictos como innecesarios, es decir, que sólo suceden con situaciones económicas de por medio. Los conflictos territoriales han disminuido en número y han aumentado los económicos.
2. Los líderes nunca pueden estar 100% seguros de que un movimiento agresivo de un Estado es un acto expansionista que intenta desafiar el orden o una política preventiva para proteger su seguridad.
3. Desafían la visión neoliberal que enuncia que es relativamente fácil encontrar áreas en que los intereses nacionales puedan convergir y tornarse las bases para la cooperación y la construcción institucional, a pesar de reconocer el mutuo interés. Hay una cierta preocupación por el incumplimiento con relación a políticas de seguridad de los Estados.

2.4. La teoría neoliberal institucionalista

A mediados de la década de los ochenta el pluralismo sufrió una metamorfosis y se convirtió en neoliberalismo institucional. Uno de los problemas con el antiguo nombre es que muy pocos de los pensadores se identificaban con el movimiento. Por el contrario, el liberal institucional ha atraído a algunos de los más prolíficos e influyentes pensadores en el campo, y se ha vuelto un nuevo dogma en varias de las escuelas claves norteamericanas de relaciones internacionales. Aparte de un alto grado de auto identificación de parte de los liberales institucionales contemporáneos, la segunda revisión importante al pluralismo puede ser identificada por la investigación mejor enfocada del liberalismo internacional. La tercera y más sustancial revisión al pluralismo, concierne una vuelta al cambio hacia un acercamiento estado-céntrico de la política mundial (un cambio señalado por Keohane y Nye 1977)⁷.

El núcleo principal del neoliberalismo institucional puede ser extraído en los siguientes cuatro principios:

1. Actor: el liberalismo institucional toma por garantizado al Estado como el legítimo representante de la sociedad. Admite que los actores no estatales se subordinan a los estados (Keohane 1989). También le otorga un rol muy importante a las instituciones internacionales, como las encargadas de tratar los temas que aquejan a toda la comunidad internacional globalizada.
2. Estructura: los liberales aceptan la condición estructural de anarquía en el sistema internacional, pero anarquía no quiere decir que la cooperación entre los estados es imposible, así la existencia (y proliferación) de regímenes internacionales lo demuestran. En breve, regímenes e instituciones internacionales pueden mitigar la anarquía reduciendo los costos, reforzando la reciprocidad y abandonando normas más fáciles de castigar.
3. Proceso: la integración a nivel regional y global está creciendo. La futura dirección de la Unión Europea es considerada como una prueba vital para el neoliberalismo institucional.

⁷ BAYLIS, JOHN; SMITH, STEVE, op. cit., p. 176.

4. Motivación: los estados entrarán en relaciones de cooperación aunque un estado gane más de esta interacción. En otras palabras, “ganancias absolutas” son más importantes para los liberales institucionales que “ganancias relativas”.

Dentro de la lógica del neoliberalismo institucional, las instituciones internacionales generan regímenes que de una manera u otra son adoptados por los países signatarios de los diferentes organismos. Así Bolivia, como miembro de estas instituciones, se ve compelida a asumir y cooperar con las políticas seguidas por la comunidad internacional. De esta manera surge la democratización del país. Éste no es un fenómeno singular, sino que desde los años ochenta Latinoamérica se encuentra en una cruzada por ingresar a las ventajas que trae la democracia para los países que se acogen a este modelo. Esto significa que el país obtendría ganancias absolutas al asumir la transformación hacia un Estado capitalista democrático liberal.

La teoría neoliberal institucionalista percibe el mundo bajo el precepto de la cooperación a través de instituciones estatales, pudiendo ser éste el eje de las futuras relaciones Bolivia-Chile, en caso que se dejara de lado la línea neorrealista de protección de territorio nacional y se pase a dar mayor importancia a los temas de política baja, como son las relaciones comerciales, las cuales evidencian, existan o no, relaciones políticas armoniosas entre Bolivia y Chile.

Los liberales creen que las instituciones internacionales pueden jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos, conseguir que tenga más sentido la cooperación internacional y que el trabajo a largo plazo sea más positivo que el enfoque hacia los logros individuales a corto plazo. Ellos se centran en la política económica y más recientemente en los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.⁸ Se puede colegir que las relaciones Bolivia-Chile deberían apearse más a la mediación de los organismos internacionales que velan por la disminución de la anarquía internacional; pues estas instituciones son consideradas como un conjunto de reglas y prácticas conectadas entre sí, que prescriben roles y determinan las expectativas

⁸ LAMY, STEVEN, *Principales enfoques contemporáneos: neorrealismo y neoliberalismo*, p. 1

de los actores. De la misma manera, los regímenes son instituciones basadas en reglas de mutuo acuerdo, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones, que gobiernan las interacciones de varios Estados y actores no estatales en las áreas arriba mencionadas.

Los liberales coinciden con los realistas en que los países actúan sólo por su propio interés, pero no comparten el pesimismo realista sobre la inviabilidad de la cooperación internacional. Por el contrario, creen que las naciones pueden cooperar, porque hacerlo es positivo para la consecución de sus intereses y objetivos; sin embargo, reclaman que la cooperación no funciona cuando los estados no siguen las reglas y hacen trampas para garantizar sus intereses nacionales. De ahí su preocupación de cómo promover la cooperación en un sistema internacional competitivo y anárquico. Bolivia y Chile podrían basar sus relaciones en la cooperación comercial, para así alcanzar ganancias absolutas que serían percibidas por ambos actores y la comunidad civil en general.

Así es que se instaura, entonces, el régimen internacional, el que siguen los estados a fin de no perpetuar la anarquía y construir una comunidad internacional pacífica. Siguiendo esto, Bolivia y Chile podrían demostrar a la comunidad internacional sus intenciones de relaciones armoniosas y pacíficas, que siguen al derecho internacional, cooperando y cumpliendo los acuerdos internacionales por ellos firmados.

Los institucionalistas proponen que el camino hacia la paz y la prosperidad es el tener Estados interdependientes que aúnen sus recursos y que sometan algo de su soberanía a fin de crear comunidades que promuevan el crecimiento integrado. Así es que se percibe la política internacional como una búsqueda constante de crear instituciones y darles la credibilidad necesaria para que trabajen en temas que conciernen a toda la comunidad, pues la globalización ha llevado a que los problemas ya no tengan fronteras y afecten a la comunidad internacional en general. Es el caso de la protección a la Amazonía, que se la percibe como fuente de oxígeno del mundo y por ende los países amazónicos unifican esfuerzos en el intento de formar un organismo internacional que vele por la preservación de la misma⁹.

⁹ LAMY, STEVEN, op. cit., p. 5.

La interdependencia compleja de la que habla la teoría neoliberalista institucional presenta el mundo con cuatro características:

1. El aumento de conexiones entre Estados y actores no estatales.
2. Una nueva agenda de asuntos internacionales sin distinción entre las *high politics* y *low politics*.
3. El reconocimiento de múltiples canales de interacción entre actores a través de las fronteras nacionales.
4. La disminución del uso de la fuerza militar como una herramienta del Estado¹⁰.

Los neoliberales institucionalistas reconocen la existencia e importancia de los diferentes actores internacionales, especialmente la de los Estados, pero consideran que es por medio de la voluntad de los mismos entes estatales que, cediendo algo de su soberanía, crean las instituciones internacionales que se convierten en organismos que colaboran en la disminución de la anarquía, perenne en el sistema.

Los neoliberalistas creen firmemente que la razón hace que los estados cooperen y unifiquen esfuerzos para obtener beneficios mayores de los que tendrían actuando independientemente, es decir, buscan ganancias absolutas. Así, Bolivia y Chile podrían someter sus relaciones bilaterales a la búsqueda de conciliación y resolución de conflictos de manera tal que todos ganen.

3.1. Antecedentes: algunos conflictos entre Bolivia y Chile

Al leer la historia de las relaciones entre estos actores se nota que está plagada de asuntos inconclusos. Es decir, que estos países no únicamente conflictúan con respecto a la salida soberana a las costas del Pacífico.

¹⁰ LAMY, STEVEN, op. cit., p. 6.

3.1.1. Guerra del Pacífico

Con respecto a la famosa Guerra del Pacífico, la historia boliviana argumenta que el conflicto se inicia a raíz del alza de un 10% de los impuestos sobre el quintal de salitre que se le hizo a la empresa anglo-chilena *Melbourne Clark & Co*. Esta regalía motivó la protesta de Chile, para luego atacar Antofagasta el 12 de febrero de 1879, sin previa declaratoria de guerra¹¹. Con esto Bolivia pierde su soberana salida al Pacífico, quedando por siempre destinada a la mediterraneidad. Chile dejó de lado y olvidó el *utis psedetis juris* del 1810, que fuera aceptado por todas las naciones americanas como fuente de sus demarcaciones territoriales. Este documento asignaba a Bolivia 560 km. lineales de costa en el océano Pacífico.

3.1.2. Aguas del Silala

También no se ha solucionado el tema de las aguas del Silala, que provienen de una vertiente boliviana. Pues en el 1908 Bolivia hizo la concesión gratuita a la empresa anglo-chilena *The Antofagasta and Bolivian Railway*. La Constitución política del Estado establece que ningún permiso de explotación de los recursos nacionales podrá excederse de 40 años. Ahora que Bolivia ha hecho una concesión de explotación de las aguas del Silala a una empresa nacional que pagará anualmente alrededor de 1.5 millones de dólares, Chile anuncia que apelará a un arbitraje internacional para reclamar una supuesta propiedad compartida del Silala. Así es que cabe recalcar que el Silala es una cadena de vertientes emergentes de más de 90 ojos de agua que brotan de los cerros bolivianos cercanos a la frontera chilena y son pasados a éste a través de canales artificiales construidos por la mano del hombre. No cabe la menor duda de la territorialidad de las aguas del Silala, pues en septiembre del 1908 la prefectura de Potosí firmó el testimonio de concesión y adjudicación de las aguas ubicadas en el Cantón de Quetena, provincia Sud Lízep del departamento de Potosí, a cuatro kilómetros de distancia

¹¹ MESA, CARLOS (1988) *Manual de Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz, Bolivia, p. 412.

de la frontera con Chile¹². De esta manera, es un error que este país vecino afirme que las aguas del Silala están compartidas por varias cuencas.

En 1940 el señor Pablo Baudain G. presenta un escrito de denuncia ante la Comisión Fiscal Permanente de La Paz, por intermedio de su abogado Dr. Z. Echeverría. La denuncia se referiría a que el FCAB, que había obtenido una concesión para atender las demandas de las locomotoras a vapor, estaba utilizando las aguas de las vertientes del Silala en la venta de agua potable a la población de Antofagasta e industrias de la región. Esta actitud era contraria a los objetivos para los cuales se había otorgado la concesión y para los intereses de la población de Potosí.

3.1.3. Minas Antipersonales

Durante los años setenta, contraviniendo a las disposiciones de las Naciones Unidas, Chile colocó alrededor de 500.000 minas antipersonales para proteger sus fronteras con Bolivia. Esto se considera como delito de lesa humanidad, hoy intolerable en la comunidad internacional.

Chile en el 2001 ratificó la Convención de Ottawa, junto con 138 países, que obliga a destruir la totalidad de las minas¹³; pero esto con Bolivia aún no ha ocurrido, es decir, que las minas no han sido desarmadas.

3.1.4. Río Lauca

El 14 de abril del 1962 Chile puso en operación la planta de Chapiquiña para el uso de las aguas del Lauca Alto para riego y energía del Valle de Azapa en la Provincia chilena de Arica¹⁴, siendo que esta situación causaba perjuicios serios a los pobladores de

la zona del Lauca Inferior, con las respectivas desviaciones de esa arteria fluvial. Una vez demostrada la reticencia chilena a negociar sobre el daño causado al Lauca Inferior y después de una serie de notas revérsales, Bolivia no tuvo más alternativa que romper relaciones diplomáticas con este país.

4. CONCLUSIONES

Entender la teoría de las relaciones internacionales y ver como se llevan adelante entre Bolivia y Chile, torna más cautos a los bolivianos a la hora de firmar acuerdos. Éste es el caso de las relaciones bilaterales conflictivas que existen entre ambos países, donde Chile, conocedor de su peso relativo con respecto a Bolivia, no tiene verdaderas intenciones de conciliar con un país que no lo puede obligar a cumplir el derecho internacional. No importa la multilateralización de los conflictos entre Bolivia y Chile, pues Chile sabe que no pueden obligar a cumplir compromisos internacionales que no coincidan con sus intereses nacionales.

Así, partiendo de la ciencia de relaciones internacionales y leyendo la historia, la elección de puerto no radica en variables únicamente económicas, es decir, por donde salga más barato, pues en esta disciplina se entremezclan variables de mayor peso, como son las relaciones bilaterales políticas históricas entre los actores en cuestión. Por otro lado, las constantes relaciones de hermandad boliviano-peruanas desde de la colonia, en la audiencia de Charcas y luego con la Confederación y continuando con los acuerdos internacionales que existen con Perú, muestran una alternativa más viable de puertos de exportación del gas boliviano, sin olvidar la opinión del pueblo boliviano que muestra menos rechazo al Perú que a Chile. Así, la presencia del señor Presidente Mesa en el Perú representa una movida en las negociaciones del gas más estratégica que los varios intentos fallidos de concretar algo factible e inmediato con Chile.

Cabe recalcar que el hecho que actualmente existan una serie de conflictos inconclusos entre Bolivia y Chile no significa que éstos

¹² MARTINEZ, CÁSTULO, *Las aguas del Silala*, p. 77.

¹³ Informe boliviano a la organización *Landmine Monitor*.

¹⁴ ARZE, EDUARDO, *Relaciones Internacionales de Bolivia*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia, p. 270.

no estén sujetos a cambios positivos; es más, se ha visto últimamente una actitud de diálogo entre los mandatarios de ambos estados, los cuales podrán cosechar mayores y mejores frutos después de que se resuelvan los problemas fronterizos entre éstos. Si Chile se apega más a la visión neoliberal institucionalista de las relaciones internacionales, es decir, a los instrumentos del derecho internacional o vías alternativas de resolución pacífica de conflictos, se podría llegar a un verdadero intercambio político y económico que genere ganancias absolutas para estas naciones que poseen religión, idioma y cultura semejantes.

III

TERCERA PARTE

Situaciones de conflicto

5.

EL PROBLEMA MARÍTIMO BOLIVIANO Y EL DESAFÍO DE LA NEGOCIACIÓN BILATERAL: CINCO TESIS

FERNANDO GARCÍA ARGANARÁS, PH.D.
Bolivia

Una premisa fundamental de las relaciones internacionales, como campo de estudio y práctica política, es que los gobiernos deben comunicarse con aquellos cuya conducta desean modificar, influenciar o reforzar. En la prosecución de los intereses y objetivos de un Estado, que cambian con el tiempo y las circunstancias, la negociación diplomática es una alternativa cuando el uso de la fuerza no es viable. En tal caso, la negociación se hace necesaria cuando existe un tema contencioso que altera la relación entre dos o más estados¹.

¹ Ver HOLSTI, K.J., *International Politics: A Framework for Analysis*, p. 161.

Si bien las condiciones del acuerdo de venta de gas boliviano a la Argentina han tenido repercusiones en Chile –y por ende, afectan nuestra relación bilateral–, la existencia de crecientes lazos comerciales entre Bolivia y Chile, de inversiones chilenas en Bolivia y asuntos de interés común, como lo son el aprovechamiento de las aguas del Silala y del Río Lauca, un más expedito acceso al Atlántico y el potencial de las exportaciones de gas boliviano al país del Mapocho, permiten pensar que el problema marítimo boliviano puede ser reconsiderado y reformulado desde una óptica integradora. Esto permitiría avanzar, en el marco de la negociación bilateral, hacia una solución negociada y mutuamente provechosa.

La demanda boliviana de acceso soberano al Pacífico ha sido históricamente enfocada –por los gobiernos bolivianos tanto como por los chilenos– en términos estrictos de soberanía nacional. Es decir, según criterios surgidos al calor de la consolidación del Estado-Nación. Desde esta perspectiva, el tema se ha convertido en un juego de sumacero: si Bolivia adquiere una franja soberana hasta el Pacífico, Chile pierde soberanía; y si Chile continúa ejerciendo control sobre esos territorios, Bolivia considera su soberanía avasallada. Evidentemente, este enfoque determina la incompatibilidad entre ambas posturas.

No sorprende, entonces, que desde el famoso Tratado de 1904 hasta la fecha, los esfuerzos bolivianos para recuperar una salida al mar –principalmente a través de la búsqueda de apoyo internacional y movilizaciones populares internas– no hayan dado el menor fruto. La posición de ambos países sigue siendo irreconciliable.

A continuación, y muy sintéticamente, intentamos reformular el problema, postulando que existe un interés común entre ambas naciones, el mismo que en el ámbito de la globalización, permite avanzar hacia la resolución negociada del problema marítimo boliviano.

1. PRIMERA TESIS

La resolución del problema marítimo boliviano permite consolidar y avanzar en áreas importantes de interés común entre Bolivia y Chile.

El interés común que Bolivia y Chile tienen pasa por nuestras crecientes relaciones comerciales, las importantes inversiones directas chilenas en Bolivia, la perspectiva de un menos costoso y más expedito acceso a los mercados del Atlántico y el efecto multiplicador que podrían tener las exportaciones de gas boliviano. Es decir, existe ahora y por primera vez un paquete de condiciones múltiples favorables a una negociación bilateral.

A pesar de la inexistencia de relaciones diplomáticas normales, en los últimos diez años se inició una etapa de acercamiento y contactos entre los dos países a través de los cuales se ha ido materializando la solución a diversas materias con resultados prácticos a las exigencias que se requerían. En ese plano han surgido nuevas iniciativas que han hecho que el vínculo bilateral sea cada vez más amplio, abarcando diversos ámbitos de cooperación. La firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) de 1993, y el establecimiento de su Comisión Administradora se sumaron ese mismo año a la creación del Mecanismo de Consultas Políticas que trata sobre los temas de la vinculación bilateral. En 1997 se formó el Comité de Fronteras Bolivia-Chile, con miras a potenciar la relación de la I y II Región de Chile con las vecinas bolivianas. En 1999 entró en vigencia el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones, y se han suscrito acuerdos en las áreas de transporte aéreo y terrestre, turismo, medidas fito y zoo sanitarias, lucha contra el narcotráfico, cooperación, licencias de conducir y otros.

Entre el 27 y 28 de enero de 2003, se llevó a cabo en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, la XI Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile. En dicha oportunidad, se intercambiaron criterios sobre la situación política internacional y regional, acordándose compartir información y coordinar criterios a objeto de promover la democracia, la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se analizaron temas como la modernización y licitación de los puertos chilenos, los centros de acopio y carga boliviana, la habilitación de nuevos puertos chilenos para el libre tránsito, el Acuerdo de Complementación Económica ACE 22, los Comités de Frontera, los proyectos de cooperación técnica horizontal y la lucha contra el narcotráfico.

Posteriormente, entre el 27 y 28 de mayo de 2003 se realizó, en la ciudad de La Paz, la IV Reunión del Comité de Fronteras Bolivia-

Chile, en la que se destacaron los siguientes temas: atención en fronteras, cooperación en materia aduanera, regularización migratoria, cooperación en materia policial, análisis de la habilitación de nuevos pasos fronterizos, cooperación en materia de salud y lucha contra enfermedades vectoriales y zoonóticas, vigilancia epidemiológica, atención de salud a transeúntes, residentes o residentes irregulares en el otro país en situación de urgencia o de emergencia, facilitación de tránsito transfronterizo a profesionales de la salud, programas de cooperación en educación, cultura y deportes, así como temas de desarrollo local.

Recientemente, las relaciones comerciales entre Bolivia y Chile han estado signadas por la negociación de un nuevo Tratado de Libre Comercio. La negociación se dividió en dos fases: a) la primera consistía en profundizar el ACE 22 y b) la segunda consistía en culminar la negociación de un Tratado de Libre Comercio, cuya normativa contemple temas como inversiones, servicios y propiedad intelectual. En este marco, se realizaron cinco reuniones de la Comisión Administradora del ACE 22, entre noviembre de 2001 y agosto de 2003, con el objeto de avanzar en las negociaciones correspondientes. Como resultado de este proceso, las negociaciones destinadas a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre Bolivia y Chile estaban prácticamente concluidas, quedando pendiente únicamente la definición del cupo que Chile otorgaría a Bolivia para el azúcar liberado de aranceles y derechos variables, cuando la venta condicional de gas a la Argentina resultó en una suspensión indefinida de estas negociaciones. También se había avanzado en la segunda fase de la negociación que permitiría la conformación de un TLC, a través del tratamiento y discusión de los temas que debieran incorporarse como capítulos del futuro tratado.

1.1. Inversiones chilenas en Bolivia

Las inversiones chilenas en el exterior llegaron a 2.265 millones de dólares entre enero y marzo de este año, frente a los 1.079 millones del mismo período del 2003. Por destinos, Estados Unidos destacó con 2.163 millones de dólares; seguido de América Central

con 73 millones (de ellos, 36 millones en las Islas Caimán), América del Sur con 64 millones y Europa con 45 millones de dólares. Desde 1974 a la fecha, las inversiones chilenas en el exterior suman 42.257 millones de dólares (EFE mc/ac/ar). Hasta el año 2000, Chile contaba con inversiones directas en Bolivia por un monto superior a los 366 millones de dólares².

1.2. Comercio Chile-Bolivia

Durante el año 2003 se registraron importantes intercambios comerciales entre ambas naciones, con un saldo en la balanza comercial favorable a Chile. La evolución de la balanza comercial entre 1996 y 2000, muestra que el déficit boliviano se ha incrementado de 73 millones a 132 millones de dólares. Entre 1999 y 2003, las importaciones bolivianas de productos chilenos subieron de 129,9 a 140,5 millones de dólares y las exportaciones de Bolivia a Chile de 27,7 a 41,2 millones de dólares (Banco Central de Bolivia y ProChile). El cuadro siguiente indica la evolución de las exportaciones chilenas a Bolivia durante el año pasado.

² Reflejando el reducido tamaño de la economía boliviana, las inversiones de este país en Chile no han superado los 20 millones de dólares durante las últimas dos décadas. Sin embargo, el potencial exportador de Bolivia viene incrementándose en áreas de posible complementación con Chile. El total de las exportaciones bolivianas en el primer bimestre del año alcanzaron los 294,7 millones de dólares, lo que representa un crecimiento del 36 por ciento respecto al mismo período de 2003, cuando la cifra fue de 216,8 millones de dólares. Según el Instituto Nacional de Estadística, el crecimiento se explica por la variación positiva de los sectores agrícola, ganadero y de pesca, en el 97,3 por ciento, de hidrocarburos (+46,2 por ciento), minería (+28,5) y de manufacturas (+29). La venta de manufacturas reportó ingresos por 139,8 millones de dólares, la de hidrocarburos por 93 millones, la de minerales por 49 millones y la de productos agrícolas por 11 millones de dólares. Brasil continúa siendo el principal comprador de la producción boliviana, casi en su totalidad de gas natural; el segundo mercado por importancia fue el de Estados Unidos, con 39 millones de dólares, en el que subieron las exportaciones de los productores de textiles. En las estadísticas le siguen Colombia, con un valor de 22,8 millones de dólares, Argentina (16,9), Suiza (16,3) y Chile (12).

Exportaciones chilenas a Bolivia

MESES	2003
Enero	9.821.765
Febrero	10.073.408
Marzo	10.408.114
Abril	13.131.077
Mayo	11.634.584
Junio	12.937.000
Julio	14.072.503
Agosto	11.344.615
Septiembre	10.987.149
Octubre	11.485.551
Noviembre	10.832.251
Diciembre	13.765.871
TOTAL	140.493.887

(Fuente: ProChile)

1.3. ¿Gasoducto boliviano por Chile?

Actualmente parece muy distante la posibilidad de que el gas boliviano sea exportado por Chile. No obstante, en el futuro, dichas exportaciones y la posibilidad de incrementar las ganancias que genera a través de la producción de gas licuado, gasolina natural y condensado, constituyen el tema binacional más importante fuera del acceso soberano de Bolivia al Pacífico.

Varias ciudades chilenas han estado disputando entre sí su propia ubicación e infraestructura como la mejor opción para que Bolivia exporte su gas a México y Estados Unidos. Se han mencionado las virtudes y ventajas de Arica, Mejillones e Iquique. Algunas personalidades e instituciones chilenas llegaron a plantear la salida marítima de Bolivia a cambio de un enclave comercial cerca de Puerto Suárez.

De acuerdo a un artículo en la *Estrella de Arica* (06/01/02), las siguientes son las ventajas que un potencial gasoducto boliviano traería a la ciudad:

- a. Contar con el “recurso gas” a un precio bajo y en cantidades abundantes, proporciona la base para generar un desarrollo acelerado de la ciudad, a través de la instalación de un “polo industrial petroquímico”. Esta idea supone que Arica podría erigirse en condiciones muy competitivas como un abastecedor líder en productos de la petroquímica primaria y secundaria, con el fin de satisfacer las necesidades de toda la Costa Pacífico de América.
- b. Plantas productoras de amoníaco, úrea, etano, entre otros, pueden ser construidas al alero del gasoducto. Ello podría generar una importante actividad económica para la zona y convertirse en un efecto multiplicador hacia otras actividades industriales derivadas al contar con este tipo de producciones, bajo del supuesto de que habrá gas a bajo precio.
- c. Bienestar de la población. Contar con este recurso tiene un efecto directo en la comunidad, dado que tener gas a bajo precio significa que se puede pensar en un proyecto de gas a domicilio que obviamente implicará una baja de los precios que se pagan por concepto de energía.

1.4. Las aguas del Silala

Las aguas del Silala fluyen de Bolivia a Chile, pero el tema contencioso en torno a su utilización se refiere a si son vertientes, como arguye Bolivia, o si se trata de un río natural e internacional compartido de curso sucesivo, como sostiene Chile. Al margen del estudio técnico-científico que podría hacerse para satisfacción de ambas partes, el aprovechamiento de dichas aguas es de interés común.

El origen de la captación de aguas del Silala se remonta a peticiones de derechos de uso que una empresa privada presentó ante las autoridades bolivianas a fines del siglo XIX. Los derechos de uso fueron entregados primero a la sociedad boliviana *Compañía Minera*

Huanchaca, y traspasados después por ésta a la empresa ferroviaria que ella misma creó en Londres: *The Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company Limited*. La captación de las aguas se inició en 1892. Con posterioridad, en 1908, dicha empresa regularizó el uso de las aguas, solicitando formalmente y obteniendo de las autoridades bolivianas los derechos que le había traspasado la *Compañía Minera Huanchaca*. Mediante Resolución Administrativa N°71/97, del 14 de mayo de 1997, la Prefectura de Potosí revocó y caducó la concesión para el uso de las aguas que tenía dicha empresa ferrocarrilera.

El gobierno de Chile, a través de diversas Notas oficiales ha hecho sus planteamientos y reservas respecto de lo que considera sus derechos sobre parte de las aguas, y ha invitado al gobierno de Bolivia a continuar el tratamiento del tema a través de un diálogo bilateral, que en línea con el presente análisis, puede ampliarse a todos los aspectos de las relaciones Bolivia-Chile. En este contexto, pueden incluirse en las negociaciones el tema de las aguas del Río Lauca y las posibilidades de acceso chileno a un enclave cercano a Puerto Suárez.

2. SEGUNDA TESIS

La formación de bloques geoeconómicos y la transnacionalización diluyen la soberanía del Estado-Nación. Un convenio de “soberanía compartida” entre Bolivia y Chile, en el marco de la integración sudamericana, puede beneficiar y potenciar a ambos países.

La interrelación creciente de los países del mundo, o globalización, es un hecho que se origina en los avances tecnológicos, el progreso de las comunicaciones y los cambios en el ámbito de la producción capitalista. Sin entrar al aspecto estrictamente económico de la “transnacionalización”, la realidad actual nos demuestra que un aspecto fundamental de este proceso es la formación de bloques geoeconómicos. Es decir, se generalizan los acuerdos de libre comercio y complementariedad económica, y definen más nítidamente

áreas geográficas que simultáneamente liberalizan e integran las economías regionales, pero van construyendo una inédita capa de “soberanía regional”. Tal el caso de la Unión Europea y el bloque norteamericano. La creciente liberalización de las economías al interior de estos bloques, pero también la existencia de significativos elementos de competitividad económica y rivalidad entre bloques, indican claramente que el Estado-Nación de los siglos XIX y XX está siendo transformado y subsumido bajo la égida del Estado-Región.

El proceso de regionalización, por ende, modifica sustancialmente el tradicional ejercicio de la “soberanía”, cosa que, por una parte, requiere una readecuación conceptual, y por otra, crea una oportunidad para resolver el problema marítimo boliviano.

La negociación integral entre Bolivia y Chile, apuntada a un Convenio o Tratado bilateral de integración que se proyecte hacia un bloque sudamericano, convertiría el juego de suma-cero sobre el tema marítimo en un resultado mutuamente provechoso. Una franja con “soberanía compartida” bien puede concebirse en este marco. Un tratado con las características mencionadas, que amplíe el potencial bioceánico de ambas naciones, puede lograr significantes ingresos económicos adicionales para Bolivia y Chile y un mayor peso geoestratégico conjunto en la región. En cualquier caso, el aislamiento de sus vecinos no va en beneficio de Chile.

3. TERCERA TESIS

La negociación bilateral entre Bolivia y Chile es el camino principal para resolver el problema, seguida por la consulta (y si es necesario, la negociación) con Perú.

Cuando algunos de los objetivos de las partes son aparentemente incompatibles y las partes se aferran a sus respectivas posiciones, la negociación se hace más compleja y difícil. En tal caso, conviene dividir la agenda negociadora en dos fases, la primera de las cuales consistiría en que cada una de las partes se dé cuenta que un

acuerdo bilateral es deseable³. Posteriormente, se negociarían los aspectos específicos de la agenda.

Convencer a los gobiernos de ambos países de que la negociación bilateral integral es un medio idóneo y quizá mucho mejor que el mantenimiento del status quo, para lograr objetivos de interés nacional, constituye un desafío histórico para los dos pueblos. Aún cuando se haya convenido en sostener negociaciones, varios temas preliminares deberán ser resueltos. Generalmente, se determina de común acuerdo el lugar de las negociaciones. Luego, deberá decidirse si se invita o no durante las reuniones preliminares a Perú, país interesado en el resultado de las negociaciones y cuyo consentimiento sería necesario en el hipotético caso de que un potencial acuerdo bilateral afecte el status jurídico de los territorios anteriormente bajo soberanía peruana. Sostener conversaciones exclusivamente bilaterales al principio puede facilitarlas. También deberá decidirse el papel del garante. Finalmente, se debe llegar a un acuerdo acerca del rol de los consejeros, la publicación de documentos y si las reuniones estarán abiertas a la prensa.

Dado que cualquier negociación integral en torno a un tema tan contencioso (donde se juega la “soberanía” de ambas partes), involucra la credibilidad, el prestigio y futuro de los gobiernos, sería recomendable guardar la mayor discreción. Si las reuniones son abiertas a la prensa, las posibilidades de que se caiga en la propaganda y la retórica se incrementan, en desmedro del contenido de fondo. La politización de las conversaciones para “consumo interno”, debe evitarse en lo posible.

Finalmente, los participantes en las negociaciones deberán determinar el tiempo disponible para ellas.

4. CUARTA TESIS

Para ser realistas, se requieren los buenos oficios de un garante “neutral”, que podría facilitar su capital como escenario de las negociaciones. Por razones históricas podría ser Estados Unidos o España.

Dado que el tema de la soberanía marítima boliviana no sólo es contencioso, sino que ha dado lugar a posiciones irreconciliables y se constituye hoy en una seria amenaza a las relaciones bilaterales, la negociación misma y cualquier acuerdo sobreviniente, requiere los buenos oficios de un “mediador” y/o garante. Tanto Estados Unidos como el Reino de España son importantes socios comerciales de ambos países y han manifestado su interés por la paz, estabilidad y desarrollo económico de la región.

Los despachos diplomáticos norteamericanos del siglo pasado y anteriores a la Guerra del Pacífico no dejan duda que este país reconocía la soberanía marítima de la República de Bolivia (y que anteriormente, la Audiencia de Charcas, lo hacía sobre el Litoral de Atacama). Reconociendo la importancia de esta relación, el Departamento de Estado instruyó a sus primeros enviados plenipotenciarios a Bolivia, buscar la transferencia del puerto de Arica a la nación boliviana.

Por otra parte, el gobierno norteamericano no fue un simple espectador durante la Guerra del Pacífico. Las partes en conflicto buscaron en varias oportunidades que los Estados Unidos contribuyeran, en alguna forma, a lograr la paz en la región. El mismo Departamento de Estado también se ofreció a jugar un rol para resolver el conflicto. Desde la mediación pedida por Bolivia al Ministro Pettis en 1879, hasta la solicitud de Chile al Ministro Logan en 1884, para que arbitre sobre los montos de las indemnizaciones de guerra, los tres contendores buscaron, no menos de nueve veces, la participación norteamericana.

La diplomacia estadounidense a veces complicó la situación de Bolivia frente al problema del Pacífico. En 1882, Estados Unidos pidió a Bolivia que no participe ni interfiera en las negociaciones iniciales que promovía entre Perú y Chile; para dejar luego a Bolivia librada a su suerte con el Tratado de Ancón en 1883, del que Bolivia no forma parte. De la misma manera, casi cinco décadas más tarde los Estados Unidos volvieron a pedir a Bolivia que no interfiera en las negociaciones que promovía entre Chile y Perú, y que culminaron en el Tratado de Lima de 1929, convenio que perfeccionaba el enclaustramiento boliviano.

Por otra parte, desde 1929 hasta la fecha, una constante de la diplomacia boliviana ha sido la ausencia de una política de Estado

³ HOLSTI, op. cit., p. 178.

que la reintegre al Océano Pacífico por medio de la negociación directa y sostenida con Chile. Los diferentes intentos bolivianos, coyunturales, bilaterales o mayormente multilaterales, solamente han buscado que los Estados Unidos garanticen la seriedad de las potenciales negociaciones, proponiendo que las mismas se efectúen dentro del marco del Derecho Interamericano. Esta vez, el país del Norte podría jugar un papel más consciente, neutral y profundo, garantizando la equidad de las negociaciones y los términos del convenio resultante.

Por su parte, el pasado colonial español y el crecientemente importante papel de España en las relaciones Iberoamericanas, además de la probada neutralidad de este país en los conflictos fronterizos de la región, constituyen excelentes antecedentes para una mediación entre Bolivia y Chile.

5. QUINTA TESIS

Dado que los actuales gobiernos de ambos países se encuentran limitados (por factores internos y conceptuales), para desarrollar y discutir una agenda de negociación de acuerdo a los parámetros indicados, podrían ser instancias académicas y/o instituciones de la sociedad civil con representación multipartidaria las que tomen la iniciativa, discutiendo, analizando, generando propuestas y creando una conciencia acerca de la necesidad de dicha agenda.

El momento actual no es el más propicio para una iniciativa de esta naturaleza. Bolivia vive una profunda crisis de Estado, con su respectiva crisis social y económica. Los efectos acumulados de la “capitalización”, principalmente con respecto a los hidrocarburos, ha generado un fuerte movimiento social (más fuerte en el Occidente boliviano) en pos de la recuperación de estos recursos para objetivos de desarrollo nacional. En este contexto, la posibilidad de las exportaciones de gas por Chile ha recordado y condensado el resentimiento histórico boliviano debido a esa otra pérdida fundamental

que sobrevino con la Guerra del Pacífico. Si bien las elites del Oriente boliviano (favorecidas por la capitalización y perjudicadas por el centralismo existente) no comparten del todo esta visión, sí se puede dar por hecho que la reivindicación marítima seguirá siendo el tema más conflictivo entre Bolivia y Chile mientras no se llegue a un acuerdo binacional.

La cuestión entonces es cómo crear en ambos países una conciencia de que la negociación puede ser mutuamente provechosa y que en la coyuntura histórica actual, marcada por la integración, debe darse de la manera más expedita y directa. Debido a las posturas ya expresadas por ambos gobiernos y la opinión pública adversa a cualquier “concesión” de soberanía, creemos que deberían ser otras instancias de la sociedad civil y/o política las que tomen la iniciativa. Creemos que instituciones como las universidades chilenas y la fundación que represento bien pueden poner la pelota en movimiento.

6.

LOS OBSTÁCULOS DE ORDEN VECINAL EN LA RELACIÓN BILATERAL CHILENO-BOLIVIANA: 1975-1990

VÍCTOR ROJAS VÁSQUEZ
Chile

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de la premisa de que los gobiernos de Chile, antes del quebrantamiento institucional, llevaban una fluida relación con las potencias mundiales enmarcadas en los principios del derecho internacional. El sistema multipolar, en el escenario de la guerra fría, representaba para Chile múltiples ventajas comparativas en el campo vecinal. El colapso del sistema democrático chileno posibilitó la llegada violenta de los institutos armados al poder. Esto trajo consigo una reacción hostil tanto de las naciones vecinas como a escala mundial.

Las violaciones de los derechos humanos cometidas en forma institucionalizada y sistemática por el régimen militar dieron como resultado casi inmediato el aislamiento regional e internacional del país. Esto llevó a Chile a la ruptura, por una parte, de los lazos diplomáticos con los países de la llamada órbita socialista y, por otra parte, a la condena casi unánime de las democracias representativas al régimen imperante en Chile. Hacia 1974, el Estado chileno, por su orientación ideológica, entra en la dinámica de la guerra fría; las relaciones internacionales con el mundo entran en una etapa de frialdad y formalidad¹. Naciones Unidas cuestiona al régimen para luego, a partir de 1978, condenarlo sistemáticamente. El país empieza a ser excluido de múltiples foros y pactos internacionales. Este contexto determina de manera mucho más profunda de lo que se cree las relaciones que la dictadura militar chilena desarrolló con Bolivia, Perú y Argentina.

En relación a Bolivia el factor externo ha entorpecido y dificultado la relación bilateral con Chile². El ámbito vecinal es profundamente decisivo para el desarrollo del diálogo chileno-boliviano. Argentina, Brasil y Perú mantienen una relación intrínsecamente conflictiva, puesto que tienen un cúmulo de problemas entre ellos; pero todos profitan de las coyunturas alineándose según sea el caso con Bolivia o con Chile, creando, de esta manera, problemas para los diálogos bilaterales.

2. FACTORES POLÍTICOS QUE SE PROYECTAN HISTÓRICAMENTE HASTA LA NEGOCIACIÓN DE CHARAÑA

Dentro de su posición ya tradicional, Chile ha seguido una conducta en política exterior que tiende a no alterar sustancialmente

¹ Ver el artículo “La difícil amistad”, Revista *Qué Pasa*, N°320, 15 de junio de 1977, pp. 4-10.

² ANGULO, SALVADOR; CORREA, LORETO (2001) “La política exterior norteamericana en América Latina. Los casos de Chile y Bolivia. 1960-1980”, *El Siglo XX. Bolivia y América Latina. Visiones de Fin de Siglo*, IFEA, La Paz.

la situación de equilibrio de poder que se estableció a partir de la Guerra del Pacífico. Esta postura es refrendada por los tratados internacionales y el principio de no revisión de los mismos³. Por ello, el retorno de Bolivia al mar, según se desprende de la postura chilena, no sólo depende de Chile, sino de la decisiva aceptación peruana de acuerdo al articulado que en este sentido consagra el Tratado de 1929. Esta disposición fue consagrada en el protocolo suscrito a iniciativa de Chile para frenar en forma directa las aspiraciones portuarias y presiones internacionales de Bolivia. El artífice de esta disposición fue el Canciller que actuó como negociador de este Tratado con el Perú, Conrado Ríos Gallardo, presionado por el presidente Augusto Leguía: “Es claro que el veto peruano no se refiere más que a una zona restringida del territorio chileno”⁴. De ahí que toda negociación marítima entre Chile y Bolivia esté condicionada por el poder de veto del Estado peruano.

Cabe destacar que esta potestad del Estado peruano se refiere sólo a una zona restringida del territorio chileno, vale decir, la provincia de Arica. De esta manera, se deja la puerta abierta a Chile para, eventualmente, negociar una salida (soberana) al mar para Bolivia. Esta salida alcanzaría su mayor margen de viabilidad a través de los territorios que actualmente conforman la segunda región de Antofagasta (mediante la concesión de un enclave); ésta es la única manera de evitar la necesaria *trilateralización* de cualquier negociación. Para Chile esta condición ha sido, hasta ahora, inaceptable, ya que significaría un riesgo para su integridad territorial con todas las implicancias geopolíticas y estratégicas que esto acarrearía. La alteración del *status* soberano en otras regiones del país, nunca ha sido vista como una solución viable por el Estado chileno, ni mucho menos lo fue en las condiciones de la política internacional de aquella época.

³ ECHEVERRÍA, GLORIA; INFANTE, MARÍA TERESA; SÁNCHEZ, WALTER (1980) “Chile y Bolivia: Conflicto y Negociación en la Subregión”, *Las relaciones entre los países latinoamericanos*. Edición de Walter Sánchez, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, p. 160.

⁴ *Ibíd.*

Chile se ha visto, en más de una ocasión, ante el desafío de aceptar modificaciones al tratado de 1904 (inaceptable para la gran mayoría) y de complementar la llamada “política boliviana” a través de acuerdos de tránsito y portuarios. Desde 1904 hasta nuestros días han surgido varias oportunidades de acercamiento y negociación de una salida al mar para Bolivia; sus momentos más auspiciosos fueron 1927, 1950 y 1975.

Los elementos que aparecen como inamovibles y distintivos en la política exterior de Chile hacia Bolivia son: la no revisión de los tratados, la no interrupción de la unidad y continuidad del patrimonio territorial chileno, y —el que siempre ha sido el motivo de fracaso de los acercamientos y rechazo absoluto de Bolivia— el canje territorial en toda negociación que se lleve a cabo en esta materia. En la negociación de Charaña en 1975, un obstáculo infranqueable para el gobierno de Banzer fue la petición de compensación territorial por parte de Chile. Charaña significó la reanudación de relaciones diplomáticas con Bolivia, lo cual permitió que Chile pudiera hacer más manejable su situación adversa al menos en el ámbito regional⁵. No deja de llamar a reflexión la afirmación del ex Canciller boliviano Guillermo Bedregal en el sentido de que: “la gestión de Banzer fue un fracaso y respondió más al interés de Pinochet de quebrar su aislamiento político que a una leal y sincera vocación negociadora”⁶.

Debido a la claridad de la síntesis, reproducimos la perspectiva que tienen sobre el período los profesores Infante, Echeverría y Sánchez:

Chile aceptó negociar con Bolivia una salida al mar que le otorgara una faja soberana de territorio al norte de la ciudad de Arica, hasta la línea de la Concordia y prolongada hasta el límite chileno-boliviano. Lo esencial del ofrecimiento chileno fue la proposición de un canje territorial, esto es, ceder una porción de territorio nacional a cambio de una compensación territorial equivalente por parte de Bolivia. Resultaría, en

consecuencia, un canje simultáneo de territorios soberanos entre ambos países, con una superficie compensatoria equivalente como mínimo al área de tierra y mar cedida a Bolivia.

Según el gobierno chileno, la solución del canje era la última palabra de lo que el país estaba dispuesto a ofrecer a Bolivia. Por otra parte, las compensaciones materiales correspondientes a instalaciones o construcciones estatales sobre los territorios que se cedieran mutuamente debían ser pagadas por los Estados que recibieran dicho territorio (Bolivia y Chile respectivamente)⁷.

Otra condicionante planteada por Chile en la respuesta a Bolivia era el compromiso de no ceder los territorios intercambiados a un tercer país:

Tanto por lo que Chile ofreció en 1975, como por las condiciones en que se desarrolló el proceso negociador, se puede concluir que otras alternativas tales como la internacionalización del puerto de Arica, la creación de una zona neutral en la región, la cesión de un enclave que cortara el territorio chileno o la concesión de territorio sin compensaciones materiales y territoriales, eran consideradas no negociables y atentatorias contra la soberanía. El status de terceros países en la zona hacía más difícil que Chile accediera a una de estas peticiones. En diciembre de 1975, se plantea una diferencia de posiciones en lo que Chile consideró no negociable: lo relativo a la creación de enclaves costeros bolivianos con sus respectivas interconexiones a su territorio⁸.

Para la opinión pública chilena y las autoridades gubernamentales, la cesión de parte del territorio sin compensaciones transgredía los derechos históricos legitimados por tratados suscritos libremente entre ambas naciones⁹. El “no innovar de acuerdo a lo estipulado en el tratado de 1904 en cuanto a la consolidación territorial de Chile y

⁵ Ibid.

⁶ BEDREGAL, GUILLERMO (1999) *Victor Paz Estensoro, El político, una semblanza crítica*, Ed. F.C.E., México, p. 655.

⁷ ECHEVERRÍA; INFANTE; SÁNCHEZ, op. cit., p. 161.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 162.

la búsqueda de un arreglo mutuamente conveniente, contemplando los intereses de ambas partes, sería la única solución aceptable”¹⁰.

Cualquier otra alternativa como la proposición de enclaves era sencillamente innegociable para Chile. “La posición del gobierno de Chile fue más flexible y pronta al compromiso respecto de la compensación por el área a cederse, el aprovechamiento de las aguas del río Lauca y la desmilitarización de la zona”¹¹.

En cierta medida esto pudo deberse a los diversos grados de consenso que cada gobierno logró para sus posiciones:

(...) es evidente que el Presidente Banzer sufrió una alteración seria en el sustento mínimo necesario para llevar a cabo una negociación de este tipo. El fracaso en realizar en la práctica los acuerdos informales para concretizar los estudios acerca del canje territorial y el régimen de libre tránsito, correspondieron al paulatino desentendimiento del gobierno boliviano de la cuestión, más que a la diplomacia chilena.

Tal como se ha mencionado, surgieron en el pasado y hasta 1904, otras fórmulas para otorgar una salida soberana al mar a Bolivia, las cuales, a iniciativa boliviana o chilena, se hubiesen aplicado en la zona afecta a negociación.

La forma más natural y menos onerosa para Chile era, sin duda, la de ceder Tacna y Arica a Bolivia, fórmula que gozó de bastante apoyo en los gobiernos dedicados a configurar una “alianza” con ese país. En una primera etapa y después de las fallidas iniciativas bolivianas y chilenas para que se procediera, la consolidación de los títulos jurídicos por parte de Chile constituyó un requisito indispensable en las negociaciones¹².

“En efecto, tras la Guerra del Pacífico la soberanía definitiva sobre los territorios de Tacna y Arica quedó en suspenso entre Chile

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

¹² Los autores aquí mencionados se refieren a la llamada Política Boliviana, impulsada por Domingo Santa María, a continuar limitando al norte con Bolivia al norte, pero ahora a través de territorios antaño peruanos. Esta política fue continuada por Luis Barros Borgoño, el Canciller de la Revolución de 1891 y culminaría en la propuesta de 1895.

y Perú hasta que no fuese determinada por un plebiscito. En consecuencia, Perú resultó parte comprometida en la cuestión territorial y debía ser consultado sobre estas materias mientras no se llegara a un acuerdo”.¹³

Perú fue un factor de incertidumbre en las negociaciones iniciadas en Charaña y lo seguirá siendo en cualquier acercamiento chileno-boliviano.

2.1. Chile en la negociación de Charaña

A la luz del *diálogo de sordos* aquí relatado y buscando un ángulo diferente, al igual que otros autores nos queda la impresión de que Chile rechazó en forma más que precipitada la propuesta peruana. En una actitud intransigente, *pateó* el tablero de la mesa de negociación y no tomó nota de lo positivo de la propuesta peruana. Torre Tagle jamás había aceptado un corredor para Bolivia o casi su totalidad como lo hizo en su respuesta de 1976¹⁴.

Es cierto, nunca el Estado peruano había aceptado soberanía de Bolivia sobre el mar adyacente a ese corredor. Del punto de vista de la línea de costa sólo había rechazado los últimos 50 kms² que iban desde la carretera a Tacna y el mar. Por primera vez, Perú aceptaba el derecho de Bolivia a construir un puerto bajo su propia soberanía en una zona de desarrollo tripartito. Como acertadamente afirma Oscar Pinochet de la Barra: “...no era lo que Chile y Bolivia

¹³ Ibíd., p. 163.

¹⁴ “Por momentos se hacía difícil seguir negociaciones que se realizaban simultánea o alternativamente en Santiago, Lima, La Paz y N. York, en las que mientras el Ministro peruano De la Puente insistía en calificar el planteamiento de su país de “base de discusión”, pero no de ultimátum, el Canciller boliviano Adriazola mencionaba como altamente positivas las reuniones durante la Asamblea General de Naciones Unidas, y el nuevo Embajador chileno Pedro Daza, afirmaba en La Paz que Bolivia podría elegir libremente los territorios a canjear (...), en realidad, parecía una orquesta en la que todos tocaban su instrumento preferido, sin importarles la partitura y en ausencia del director (...). PINOCHET DE LA BARRA, OSCAR (1987) *¿Puerto para Bolivia? Una centenario negociación*, Ed. Salesiana, Santiago, p. 101.

deseaban y ya habían acordado, pero era la mayor parte, y por lo mismo, cabe preguntarse si acaso, ¿no era posible poder seguir negociando el resto?”¹⁵.

Esta oportunidad es la que se pierde: ¿Por qué si estratégicamente era un imperativo para el Estado chileno zanjar el problema con Bolivia, no retiró la condicionalidad supuestamente *simbólica* del canje territorial? Muy por el contrario la transformó en un dogma. ¿Qué ocurrió para que el Estado chileno hubiera buscado de manera tan precipitada la ruptura? Pasará mucho tiempo antes de que se pueda volver a dar una coyuntura para un proceso de negociación del Estado chileno con el boliviano tan favorable como el iniciado en 1975. Nunca como en mucho tiempo la ciudadanía chilena fue tan favorable a que Bolivia recuperara el mar. El Estado peruano no se limitó al simple sí o no pedido por Chile, sino que desplegó en forma estratégica una capacidad propositiva sin precedentes.

2.1.1. El *enfoque fresco* de Paz Estenssoro, ¿hacia un cambio de paradigma?

El Presidente Paz Estenssoro, en su larga trayectoria política, a diferencia de otros hombres públicos bolivianos, en reiteradas ocasiones abogó por un mejor entendimiento con Chile. Como boliviano, no dejó oportunidad para hacer presente la reivindicación marítima como objetivo de política exterior, pero era un convencido de que ella no estaba entre los problemas de primera línea que el país debía enfrentar para resolver el subdesarrollo económico y social.

En sus anteriores administraciones fue un firme defensor de la integración económica con Chile, pues durante su primera presidencia se firmaron los convenios de complementación económica de 1955¹⁶.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 99.

¹⁶ Nos referimos al Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviana del 31 de mayo de 1955, el cual contemplaba la construcción y el manejo de oleoductos y que se inserta en el régimen de libre tránsito que Chile concede a Bolivia. Una ampliación de dicho acuerdo, en el sentido de hacerlo más explícito, se encuentra en el Protocolo Complementario a este

El 22 febrero de 1986, el Presidente Paz Estenssoro formuló declaraciones a la prensa paceña, en las cuales se refirió a las relaciones con Chile. El mandatario manifestó al respecto que Bolivia buscará un camino de entendimiento con Chile para resolver su mediterraneidad con un *enfoque fresco* dirigido a crear una *sólida y creciente relación de intereses económicos*:

Estamos considerando este problema, como todos los del país, en forma muy cuidadosa. Tengo la creencia que necesitaremos de un enfoque fresco y no seguir dando vueltas en lo que fue la norma en los últimos años. Y esto del enfoque fresco lo digo por lo siguiente: Chile ha solucionado su problema del Beagle con Argentina y está entendiéndose con Perú sobre problemas no sólo limítrofes, sino de reducción de armamentos¹⁷.

Esta perspectiva daba un nuevo enfoque a la política exterior del país, toda vez que contemplaba que Bolivia examinara sus relaciones con Chile. Las declaraciones presidenciales fueron respaldadas por similares pronunciamientos del Ministro de Relaciones Exteriores boliviano, Guillermo Bedregal Gutiérrez, el cual comentó algunos conceptos del Presidente Paz Estenssoro, colocándolos en la perspectiva de la política boliviana¹⁸.

Tratado, del 14 de octubre de 1955. Este tratado se tradujo materialmente en la construcción del oleoducto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, entre Sica-Sica y Arica. Ver texto Completo en MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (1977) *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile*, Santiago, pp. 223-227 y 240-245.

¹⁷ FIGUEROA PLÁ, ULDARICIO (1992) *La Demanda Marítima boliviana ante los foros internacionales*, Ed. Andrés Bello, Santiago, Chile, p. 230.

¹⁸ Destacó: “el establecer una nueva actitud, conciliadora, apta para el diálogo, firmemente sostenida en los intereses del país y sin prescindir del objetivo fundamental de nuestra política exterior, que es la restitución de nuestra soberanía sobre el océano Pacífico, nos permite un estado intermedio de realizar una serie de tareas esenciales. Agregaba asimismo en esos comentarios otro elemento importante y era que no estaba planteado el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Había otros asuntos de trascendencia. Mencionó también el deseo de incrementar las relaciones comerciales”. *Ibíd.*, pp. 230-231.

2.1.2. El diálogo de 1987

La perspectiva chilena en aquel momento daba por entendido (a diferencia de Bolivia) que estas acciones apuntarían a lo que se conoce como *diplomacia tácita*, es decir, comunicación informal, indirecta, por medio de palabras y acciones diseñadas para transmitir al otro determinadas intenciones o la importancia asignada a una materia particular. Este acercamiento preveía los siguientes objetivos:

- a. La promesa de dar un nuevo enfoque a la cuestión de la mediterraneidad de Bolivia hacía presumir un cambio en la tradicional política boliviana sobre su aspiración marítima, con miras a buscar fórmulas novedosas, acordes con el desarrollo alcanzado por ambos países, y sin invocar la cesión de soberanía.
- b. El convencimiento de que, por imperativos geográficos, Chile y Bolivia eran países económica y comercialmente complementarios, fue una importante base para conseguir una mejor relación entre ambas naciones. El giro en el enfoque y el discurso practicista del gobierno de Paz Estenssoro, eran vistos como la puerta de entrada para una solución definitiva¹⁹.

¹⁹ La propuesta boliviana fue presentada en la reunión bilateral de Montevideo del 21 al 23 de abril de 1987. Contemplaba dos memoranda, cada uno de los cuales contiene una proposición alternativa.

En el primer memorándum propone que Chile cediera un corredor que va desde la frontera boliviana hasta el océano Pacífico, teniendo, por el norte, la línea de la Concordia, frontera de Chile con el Perú y, por el sur, una línea que va desde el océano Pacífico inmediatamente al norte de la ciudad de Arica hasta la frontera boliviana, llegando hasta el casco de la ciudad de Arica y penetrando después por una vía hasta el puerto de Arica. La extensión es de 2.806 kms², incluyendo en su interior el ferrocarril de Arica a La Paz, parte del camino de Arica a Tambo Quemado, el aeropuerto de Chacalluta, puentes, instalaciones portuarias y las servidumbres otorgadas al Perú por el Tratado de 1929, costa marítima propia, soberana y útil, unida al territorio de Bolivia, por franja territorial propia útil y soberana.

Como compensaciones: el pago en montos y plazos que se estimen convenientes de las obras públicas e instalaciones que se encuentren en el área del corredor. Aumentar el caudal del río Lauca, para hacerlo apto para el regadío en el sector del corredor y el aldeaño del territorio chileno. Buscar fuentes de agua a lo largo de la frontera chileno-boliviana para favorecer el riego de la zona norte y construir conjuntamente un gasoducto que iría paralelo al

El gran error que el Estado chileno cometió en esta ocasión, a diferencia de 1975, fue buscar una solución sólo bajo el prisma económico a la demanda boliviana, al querer zanjar las centenarias diferencias en el estrecho margen de la integración comercial.

Es una equivocación el creer que el fundamento del reclamo boliviano de una salida al mar soberana es de carácter económico, si bien forma parte de sus fundamentos; el problema es fundamentalmente político y se presenta en el *ethos* colectivo como una carencia que afecta incluso psicológicamente al pueblo boliviano. Las facilidades comerciales, aunque juegan un papel importante, distan mucho de poder solucionar el problema. La recuperación de una costa marítima se relaciona más con la identidad perdida, con la reparación de un sentimiento de despojo, de sanar una herida presente en la dignidad nacional mellada por una derrota y con la imagen de país que

gasoducto de Sica-Sica, para transportar gas natural que pueda ser utilizado por Chile.

La proposición de Bolivia, en materia de corredor, modificaba la trayectoria del límite sur, teniendo como puntos el río San José con acceso al límite sur del muelle al servicio del Perú, el ferrocarril Arica-La Paz, sigue la línea del ferrocarril Arica-La Paz al norte, cruce de la carretera Arica-Tacna, sigue la línea del mencionado ferrocarril hasta el río Lluta, continuaba por el curso de éste hacia el oeste, llega al punto del este de Coronel Alcérreca y traza una línea recta geodésica hasta el hito XI del límite actual.

En el 2º memorándum Bolivia propone, como alternativa del corredor, uno de tres enclaves situados junto a los puertos de Pisagua, Tocopilla y Mejillones, señalando que exigirá la tuición sobre las 200 millas marinas que se proyecten del punto determinado, aunque sin restricciones para la navegación de barcos chilenos.

El primer enclave, situado al sur de la quebrada de Camarones, llega hasta las cercanías del puerto de Pisagua, de 1.075 kms² de superficie, con un frente de costa de 42 kms. y una profundidad media de 25 kms.

El segundo enclave, ubicado al sur del puerto de Tocopilla hasta Punta Cobija, posee 1.232 kms² de superficie, con un frente de costa de 47 kms. y una superficie media de 25 kms.

El tercer enclave, al norte de Mejillones, tiene 1.458 kms² (inicialmente se incluía la localidad de Mejillones, pero, en corrección posterior, quedó fuera de los límites de la propuesta). Parte de caleta Michilla y con un frente de costa de 50 kms. y profundidad media de 30.

Las compensaciones, en el caso del enclave, son similares a las del corredor, pero proporcionalmente menores, ajustadas a la naturaleza y dimensiones del enclave. FIGUEROA, op. cit., pp. 469-473.

esto conlleva más que con facilidades portuarias. Mientras la sociedad boliviana sienta esta carencia como producto del cercenamiento de su territorio, el problema dista de tener una solución definitiva.

El giro practicista de Paz Estenssoro tuvo la virtud de querer crear un ambiente propicio apuntando hacia el futuro, para buscar un momento adecuado para tratar *el tema de fondo* no renunciando a la soberanía marítima. Esta actitud practicista no apunta a renunciar a poder gravitar en forma plena en el Pacífico, sino que intentaba dejar de lado los viejos discursos reivindicacionistas en búsqueda de la reconquista por la fuerza o la devolución del antiguo litoral. El practicismo sustentado por la corriente pazestessorista busca el retorno al mar a través de fórmulas creativas, pero siempre dentro de un diálogo sin exclusiones²⁰.

El veterano líder, en aquel momento, no aspiraba a ser el artífice de una solución definitiva al enclaustramiento boliviano. Sus palabras sobre el *enfoque fresco* y la complementariedad económica, tenían que ver con un cambio de paradigma en el enfoque de la situación, pasando del realismo defensivo al prisma neoliberal en el que estaba compenetrado a través de sucesivas y fuertes reformas económicas que en su último gobierno fue implementando. Mientras tanto, Chile entablaba el diálogo con Bolivia sólo con el objetivo de testear qué dividendos reales podría traerle el iniciar nuevos cursos de cooperación.

La propuesta boliviana fue objeto de un detenido análisis. Hubo un sólo gran factor que precipitó la negativa chilena; puesto que paralelo al proceso de acercamiento, la opinión pública chilena fue manifestándose de manera contraria a la idea de conceder soberanía marítima a Bolivia, ya fuera ésta a través de una cesión territorial, ya en forma de corredor o de enclave.

En el mismo sentido se venían pronunciando, con anterioridad, importantes personeros de gobierno, de las Fuerzas Armadas,

²⁰ Los practicistas, en cambio, invocan la solución viable. Plantean y han planteado la llegada al Pacífico por el territorio anteriormente peruano. Se han buscado varios caminos: Arica, el corredor, la internacionalización de Arica; en todos ellos se compromete la relación con el Perú. CAJÍAS DE LA VEGA, FERNANDO, “Las razones del resentimiento con Chile”, *La Tercera*, 6 de septiembre de 2001.

de la vida política y de otros sectores. Podemos decir, entonces, que al interior del gobierno chileno coexistían dos grandes corrientes de opinión respecto al tema:

- a. La visión del Almirante José Toribio Merino y de gran parte de las Fuerzas Armadas chilenas, que era contraria a cualquier pretensión boliviana.
- b. Los que hicieron ver las profundas reservas que les merecía el carácter aleatorio de las compensaciones ofrecidas por Bolivia y los problemas que plantearía ahora una cesión territorial, pero que no necesariamente se cerraban al diálogo.

“De esta manera, esta conjunción de factores hace que el Estado chileno desahucie este proceso de negociación²¹. Por ello, el 9 de junio de 1987, cuarenta y siete días después de recibida la propuesta boliviana en Montevideo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, mediante una declaración pública, informó que la propuesta marítima boliviana *no resultaba admisible para Chile*”. De los estudios a los que fue sometida la propuesta boliviana, ninguno proporcionaba elementos favorables para continuar algún tipo de negociación plausible.

El rechazo que el diálogo causó en la opinión pública nacional fue visto por el gobierno militar como una amenaza para sus aspiraciones de continuar en el poder luego del plebiscito que se desarrollaría en octubre de 1988. Se creía que la concesión de soberanía marítima a Bolivia sería una medida tan impopular que podría generar un costo electoral altísimo a las pretensiones del General Pinochet.

En resumen, los fundamentos del nuevo rechazo chileno fueron los siguientes:

- a. El *enfoque fresco*, en la práctica, seguía siendo el mismo que había llevado al fracaso los últimos intentos negociadores.
- b. La inexistencia de equilibrios entre lo solicitado por Bolivia y las compensaciones que este Estado ofrecía sin explicitarlas ni cuantificarlas desde un principio, ni plantear su posible regulación:

²¹ FIGUEROA, op. cit., pp. 259-260.

“Siendo en líneas generales análoga a proposiciones anteriores, la propuesta de 1987 presentaba no obstante una nueva característica: la existencia, reiteramos, de un marcado desequilibrio entre lo solicitado por Bolivia y las compensaciones que para tal efecto ofrecía”²².

- c. Las relaciones con el Estado argentino y el peruano pasaban por un buen momento, y en el caso particular de la relación con Perú, Chile buscaba preservar su buen desarrollo, previendo el hecho de que una propuesta boliviana de salida al mar podía generar una ruptura similar a la de los setenta. Chile buscó privilegiar la relación con Perú y Argentina, ante todo, y el costo de esto fue nuevamente la ruptura con Bolivia. En otras palabras, prevalece la vieja escuela de la diplomacia chilena, sosteniendo que los mejores momentos de las relaciones con Bolivia habían sido precisamente cuando éstas no existían.

En Chile se quiso entender este *enfoque fresco* como la búsqueda de una fórmula que se alejaría de las concepciones territorialistas de pasados intentos negociadores, que es justamente la gran meta del Estado chileno en la cuestión boliviana. En una equívoca actitud, el Estado de Chile creyó que el nacimiento de nuevas fórmulas integracionistas y de cooperación servirían para soslayar cualquier pretensión de soberanía por parte del Estado boliviano.

3. EL ENTORNO VECINAL Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN CHILENO-BOLIVIANA

El entorno inmediato de chileno-boliviano no ha sido el más propicio para una relación bilateral armoniosa. El hecho de que en este entorno se encuentren involucrados a través de potenciales

conflictos tanto Perú como Argentina, ha traído como consecuencia una situación en el Cono Sur, al menos durante el período en estudio, de inestabilidad e inseguridad.

Lo anterior, más los traumas históricos que gravitan sobre los países involucrados, dio origen a una intensa carrera armamentista, de gran complejidad por las relaciones entrecruzadas entre los distintos países y las amenazas, tanto inmediatas como diferidas, en los diferentes frentes del área que nos preocupa. Esta situación, si bien se ha morigerado en los últimos años, dista mucho de estar definitivamente superada, pudiendo reactivarse potencialmente a través de cualquiera de los múltiples factores que influyen en las relaciones vecinales de la subregión. El entorno mencionado continuará gravitando negativamente en las relaciones entre ambos países.

En esta variable se estudia el efecto que el entorno tiene sobre las políticas exteriores de Chile y Bolivia. Para la consecución de dicho objetivo, se abordará a fondo el papel que juegan los países vecinos, en especial Perú y Argentina, como factores decisivos para el análisis de las disputas fronterizas, las rivalidades históricas, las amistades tradicionales, las probabilidades de alianzas y las posibles intervenciones ante determinados conflictos. Indudablemente, el factor vecinal condiciona directamente las relaciones bilaterales y las que ambos estados establecen con Perú y Argentina, debido a la presencia de una serie de fenómenos que complican y acentúan el marco histórico negativo de suspicacias y celos en que se han desarrollado las relaciones de los Estados que aquí se analizan.

La mediterraneidad de Bolivia es el motivo primero y último que determina la conflictualidad entre ambos países y que se ha manifestado con distintas intensidades a través del tiempo. El análisis aquí realizado apunta a señalar las conductas de los Estados peruano y argentino y la manera en que implementan la demanda marítima en conflictos con Chile o con Bolivia.

3.1. Perú frente al proceso de 1975 a 1978

La ingerencia de Perú en las negociaciones de 1975, 1987, y con seguridad en las que se produzcan a futuro, se vincula con la

²² *Ibíd.*, pp. 261-262.

cesión de una franja territorial al norte del radio urbano de Arica o con el establecimiento de un enclave soberano en la misma. Ésta deviene de la aplicación del artículo N°1 del Protocolo complementario del Tratado de 1929.

Este documento estipula que “(...) los gobiernos de Chile y del 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 este requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales”²³.

Tacna y Arica viven en una simbiosis comercial, geográfica y cultural que va mucho más allá de la nacionalidad de sus territorios y de la letra de los tratados entre ambos países. De allí también que la cesión de un corredor marítimo a Bolivia, en medio de ambas provincias hermanas, genere tanta resistencia en los habitantes de esta zona.

Los vínculos entre Tacna y Arica tienen su fundamento en el artículo N°2 del Tratado y su Protocolo Complementario:

El territorio de Tacna y Arica será dividido en dos partes, Tacna para el Perú y Arica para Chile. La línea divisoria entre dichas dos partes y, en consecuencia, la frontera entre los territorios de Chile y el Perú, partirá de un punto de la costa que se denominará “Concordia”, distante diez kilómetros al norte del río Lluta, para seguir hacia el oriente paralela a la sección chilena del ferrocarril Arica-La Paz y distante diez kilómetros de ella, con las inflexiones necesarias para utilizar, en la demarcación, los accidentes geográficos cercanos que permitan dejar en territorio chileno las azufreras del Tacora y sus dependencias, pasando luego por el centro de la Laguna Blanca, en forma que una de sus partes quede en Chile y la otra en el Perú.

Chile cede a perpetuidad a favor del Perú, todos los derechos sobre los canales del Uchusuma y del Mauri, llamado también Azucarero, sin

²³ Tratado Chileno Peruano, 3-VI-1929, y Protocolo complementario. En *Tratados y Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile, 1810-1976* (1976) Cap. “Tratados Bilaterales Chile-Perú”, Tomo N°1, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, Chile, pp. 133-135.

perjuicio de la soberanía que le corresponderá ejercer sobre la parte de dichos acueductos que queden en territorio chileno, salvo las aguas que actualmente caen al río Lluta y las que sirven a las azufreras del Tacora²⁴.

Además, Chile ha cedido al Perú la más amplia servidumbre a perpetuidad del ferrocarril Tacna-Arica en la sección que pasa por el territorio nacional.

Respecto a facilidades portuarias, éstas se encuentran estipuladas en el Protocolo Complementario en su artículo dos, que establece que:

Las facilidades de puerto que el Tratado en su artículo quinto acuerda al Perú, consistirán en el más absoluto y libre tránsito de personas, mercaderías y armamentos al territorio peruano, y desde éste a través del territorio chileno. Las operaciones de embarque y desembarque se efectuarán mientras se construyen y terminan las obras indicadas en el artículo quinto de Tratado, por el recinto del muelle del ferrocarril de Arica a La Paz, reservado al servicio del ferrocarril de Arica a Tacna²⁵.

De acuerdo a lo planteado por los profesores Echeverría, Infante y Sánchez, el tratado aquí mencionado no explicita el concepto de servidumbre: “(...) en el derecho internacional, generalmente se entiende que éste envuelve una restricción en la independencia de un Estado determinado, sobre cuyo territorio otro Estado ejerce derechos soberanos, sin que se extinga la soberanía territorial del estado sirviente”²⁶. Servidumbre desde el punto de vista geopolítico se asocia con la palabra condominio, la cual se define como jurisdicción simultánea de dos Estados sobre un mismo territorio²⁷.

Ante la propuesta chileno-boliviana, el gobierno peruano analiza las distintas coyunturas planteadas por la negociación, el

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ ECHEVERRÍA; INFANTE; SÁNCHEZ, op. cit., p. 165.

²⁷ SANGUIN ANDRÉ, LOUIS (1979) “Diccionario de Geografía Política”, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, p. 37.

funcionamiento del tratado del 29 y evalúa las medidas a adoptarse en vista al avance del proceso bilateral de sus vecinos. Sin embargo, la respuesta peruana significó, a la larga, sepultar las negociaciones chileno-bolivianas. Un auspicioso diálogo con Perú entablado a raíz de las consultas iniciadas por Chile a partir de la reanudación de relaciones con Bolivia, se trunca a partir de la *respuesta* peruana de 1976. El Perú no tan sólo se mueve con maestría en Santiago, sino que desde luego en Bolivia.

“La diplomacia peruana envió a La Paz a uno de sus mejores hombres, Felipe Bustamante Denegri, quien se hizo fuerte en Cochabamba, donde se encontraban los principales críticos a las negociaciones efectuadas por el presidente Hugo Banzer”²⁸.

La respuesta peruana fue, en la práctica, una actitud de anti-negociación, pues no esperó la aparición de un documento final de arreglo chileno-boliviano para evaluar su posición. Esta abrupta contrapropuesta pasó a obstruir, con obstáculos insalvables, la negociación iniciada por Chile con Bolivia.

Este documento descartaba la posibilidad de limitarse a tomar nota del planteamiento chileno al gobierno boliviano, el cual consistía en respetar a perpetuidad las servidumbres concedidas por Chile al Perú a través del Protocolo complementario de 1929, donde la validez del eventual acuerdo con Bolivia estaría condicionada al consentimiento del Perú en lo que respecta a la cesión territorial chilena²⁹.

La actitud de Perú pudo tener cuatro objetivos claros:

- a. El evitar un acercamiento y alianza entre Chile y Bolivia, que a lo largo del tiempo se podría convertir en perjudicial a los intereses nacionales del Perú.
- b. El adoptar una actitud negativa ante la demanda marítima boliviana, a su vez, mostraba en esta ocasión que no estaba dispuesto a repetir la costosa alianza con la República altiplánica en la Guerra del Pacífico.

²⁸ CAVALLO, A.; SALAZAR, M.; SEPÚLVEDA, O. (2001) *La Historia Oculta del Régimen Militar: Memoria de una época 1973-1988*, Ed. Grijalbo-Mondadori, Santiago, Chile, p. 285.

²⁹ *Ibid.*

- c. Entrever que si bien su discurso es de apoyo y solidaridad con la causa marítima de Bolivia, sus intenciones constituyen sólo un discurso enmarcado en la perenne ilusión americanista y de alentar un sentimiento de causa común con el pueblo boliviano frente a lo considerado como el despojo y la usurpación de la que se sienten víctimas por parte de Chile luego de la guerra de 1879. Perú buscaba de esta manera el demostrar que poseía legítimos intereses sobre esta zona y que éstos debían ser reconocidos por Chile. Esto era, en el peor de los casos, la *trilateralización formal* del proceso de negociación.
- d. Perú también buscaba tener derecho a compensaciones. Los países involucrados debían recibirlas a cambio de ventajas que obtuvieran los otros. Sentía que también debía ganar algo y su consentimiento a la cesión del corredor marítimo entre Arica y Tacna pasaba por recibir algo más que un simple *gracias* a su loable gesto de fraternidad americanista, que sin duda habría sido un ejemplo decidor en la historia continental.

En su propuesta de obtener mayores derechos para sí en el puerto de Arica y transformarlo en una zona de *soberanía compartida*, Perú accedía a una participación igualitaria con Chile en su administración³⁰.

Paralelo a estas acciones, el Perú asume una actitud de desentendimiento respecto al problema de mediterraneidad de Bolivia, al señalar que no era un problema de su incumbencia. Así lo hizo saber en reiteradas ocasiones Carlos García Bedoya, segundo canciller del gobierno del general Francisco Morales Bermúdez. En 1976 por primera y única vez el Perú hace uso del derecho a veto consagrado en 1929.

De esta manera, cada vez que en tratativas anteriores (por cierto no formales), hubo propuestas a iniciativa de Bolivia o terceros

³⁰ Ver reproducción completa del memorándum que contiene el planteamiento peruano en “Historia de las Negociaciones Chileno-bolivianas”, MINREL, op. cit., pp. 50-51.

Ver la versión completa de las explicaciones del Canciller peruano José de la Puente (versión magnetofónica transcrita), reproducida por *El Mercurio* de Santiago, 26 de noviembre de 1976.

países que involucraban los designios de Tacna o Arica como puertos para Bolivia, éstas carecieron de todo apoyo del Perú e incluso significaron una fuerte oposición³¹.

Sin duda el veto peruano era algo siempre a ponderar al iniciarse la negociación de 1975. El 18 de noviembre de 1976, el Perú responde al emplazamiento hecho por Chile en diciembre del año anterior. Si bien en el lenguaje diplomático la respuesta de Torre Tagle no fue una rotunda negativa, sí alteraba sustantivamente las bases de acuerdo en la negociación chileno-boliviana. En comunicación fechada el 7 de febrero de 1977, Chile aceptó oficialmente iniciar conversaciones con Perú, sin embargo, tenía tono de consulta debido a los compromisos contraídos por el Tratado de Lima y la respuesta debería haber sido positiva o negativa, luego de un acucioso análisis. Perú, sin embargo, presenta una contrapropuesta, cambiando el rumbo de la negociación. Debido a su importancia se cree adecuado reproducir en su totalidad el texto de la contrapropuesta peruana.

TEXTO COMPLETO DE LA PROPUESTA PERUANA, DADO A CONOCER POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ

1. Como es de conocimiento de la opinión pública, el Gobierno de Chile, mediante nota 685, de 19 de diciembre de 1975, comunicó al Gobierno del Perú, que el Gobierno de Bolivia le habla formulado un planteamiento para encontrar solución al problema de la mediterraneidad boliviana. Dicho planteamiento fue puesto en conocimiento del Gobierno del Perú, en razón de que el artículo primero del Protocolo Complementario al Tratado de 1929, estipula que cualquier cesión total o parcial del territorio de Arica a una tercera potencia requiere el acuerdo previo entre el Perú y Chile.

³¹ OSTRIA GUTIÉRREZ, ALBERTO (1953) *Una obra y un destino: La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*, Imprenta López, Buenos Aires, Argentina, p. 67.

2. El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas para los efectos de estudiar este complejo asunto, designó por resolución suprema 72, de fecha 26 de diciembre de 1975, una comisión consultiva integrada por destacadas personalidades.

3. Asimismo, por iniciativa del Perú, se llevaron a cabo entre ambos Estados, a nivel de representantes especiales, conversaciones sobre esta difícil y delicada materia.

4. Después de analizar los valiosos informes emitidos por la citada comisión y de evaluar los resultados de dichas conversaciones, el Gobierno del Perú ha tomado la decisión de formular al Gobierno de Chile, un planteamiento que ha sido puesto en conocimiento del canciller de dicho país, por intermedio del secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Luis Marchand Stens, quien en calidad de representante especial del Gobierno del Perú, viajó a Santiago de Chile, con tal objeto.

El citado planteamiento está destinado a preservar los altos intereses de la nación, asegurar los derechos específicos que el Perú tiene en Arica por virtud de convenios internacionales y afianzar la interrumpida relación socio-económica existente entre Tacna y Arica.

5. Dicho planteamiento consecuente con la profusa vocación latinoamericana e integracionista del Perú, recoge también el espíritu de comprensión que ha animado a nuestro país respecto de la mediterraneidad de Bolivia, conforme quedó expresado, tanto en la Declaración de Ayacucho adoptada el 9 de diciembre de 1974, como en reiteradas manifestaciones oficiales.

6. Dentro del marco de estos antecedentes, el planteamiento que el Gobierno del Perú ha formulado al Gobierno de Chile, por cuanto considera que éste recoge los intereses del Perú, Bolivia y Chile, es el siguiente:

a. 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. Dicha eventual cesión queda sujeta a la condición que se precisa seguidamente.
- b. Establecimiento en la provincia de Arica, a continuación del corredor, de una área territorial bajo 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.
7. La condición precedente enunciada en el punto 6, b, que constituye la base fundamental del planteamiento del Perú, se complementa con las condiciones que a continuación se precisa:
- 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 boliviana del litoral 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.
8. En consecuencia, el planteamiento que el Gobierno peruano formula al Gobierno chileno habrá de servir de base para la concertación, en la debida oportunidad del acuerdo previo que establece el artículo primero del Protocolo Complementario al tratado de 1929 y ha sido presentado con el firme propósito de encontrar la solución definitiva a la mediterraneidad de Bolivia.
9. El planteamiento peruano comporta la plena ejecución de las cláusulas pendientes de cumplimiento del tratado de Lima de 1929 y su Protocolo complementario, y la garantía de respeto de las servidumbres que dicho tratado establece a favor del Perú.
10. Todo lo que antecede ha sido también puesto en conocimiento oficial del Gobierno del Bolivia, incluyendo determinados planteamientos

vinculados a las relaciones bilaterales entre ambos Estados, en la confianza de que el esfuerzo realizado por el Perú en pro de la aspiración marítima de Bolivia contribuirá a resolver de manera definitiva este problema y fortalecerá la paz, la amistad y la cooperación entre pueblos del Perú, Bolivia y Chile. Cabe señalar, además, que dicho esfuerzo se inspira en el elevado propósito de promover una acción solidaria destinada a impulsar el desarrollo de la región concernida, lo cual contribuirá, también, al progreso y bienestar de sus respectivos pueblos.

11. A fin de que la opinión pública tenga un claro conocimiento del planteamiento peruano, se publica un croquis en el cual se precisa el corredor que Chile cedería a Bolivia por el norte de Arica. Igualmente, se precisa en dicho croquis la ubicación del área territorial bajo soberanía compartida entre el Perú, Bolivia y Chile situada también en la referida provincia de Arica.

Lima, 20 de noviembre de 1976³².

Perú se establece como el elemento decisivo en el diálogo bilateral entre Chile y Bolivia, situación que se tornaba inevitable si se hablaba de soberanía. Esta situación es y seguirá siendo una constante gracias a las disposiciones establecidas en el Tratado de Lima.

No es de extrañar que Perú supiera perfectamente cual sería la respuesta chilena a su emplazamiento. Los representantes del palacio de Torre Tagle nuevamente hacen gala de su capacidad de manejo estratégico. Les era sencillamente inaceptable la introducción de una cuña entre el Rímac y Chile. Perú corroboró, de esta manera, su decisión de no alterar el *statu-quo* socio-económico y jurídico de la vinculación de las respectivas zonas peruana y chilena mediante una ruptura de la continuidad fronteriza.

La reacción chilena fue tan previsible como categórica. Se fundamentó en que incidía en materias propias de la exclusiva soberanía del país e implicaba además una modificación clara y manifiesta de

³² SAAVEDRA WEISE, AGUSTÍN (1979) *Documentos Sobre la Mediterraneidad Boliviana*, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, pp. 100-102.

la cláusulas estipuladas en 1929 que establecieron a perpetuidad la soberanía chilena sobre Arica. De esta manera Chile no consideró que el proyecto peruano constituyera la respuesta a la consulta formulada en diciembre de 1975.

La instauración en Arica de un régimen de co-dominio entre los tres países o de una zona de derechos compartidos, habría significado, en el corto plazo, una nueva fuente de conflicto. La historia da claras lecciones y, en nuestro caso, es absolutamente ilustrativo el régimen establecido por el Tratado de 1866 entre Chile y Bolivia, aplicable a la zona entre los paralelos 23° y 25°, con sus medianerías y condominios sobre los recursos naturales presentes en el área³³.

Finalmente, la *no solicitada* contrapropuesta peruana alteraba sustancialmente lo pedido por Bolivia, pues una zona de soberanía compartida significaría finalmente privar a Bolivia de costa propia, aun cuando ofrecía a ésta otro tipo de ventajas comparativas, como el régimen tripartito en Arica y la exclusividad para Bolivia de los espacios marítimos adyacentes, vale decir, zona económica exclusiva y plataforma continental. La propuesta peruana de establecimiento de una zona de desarrollo económico en el territorio limítrofe, a nuestro parecer, no dejaba de ser atractiva; sin embargo, no consiguió convencer a Chile.

La atracción de capitales a esta zona era incierto, no quedaba claro cuál sería el ente coordinador de inversiones y el régimen tributario a utilizar.

En resumidas cuentas, el Perú, para dar conformidad al corredor boliviano, pide para sí un corredor peruano por la playa de Arica, sobrepuesto al que se cedería a Bolivia. “Es decir que los bolivianos quedarían mirando desde lejos el mar, mientras que los peruanos avanzarían hasta los suburbios de Arica”³⁴.

Bolivia aprovecha esta coyuntura para buscar una salida intermedia, tanto para sus planteamientos como para las posiciones en que Chile y Perú se encontraban enfrascados, solicitando a Chile

una modificación de las condiciones sobre el canje territorial y a Perú igual actitud respecto del establecimiento de un área de soberanía compartida. Para Bolivia resultaba atractiva la idea de constituir un polo de desarrollo económico tripartito en la zona costera que le fuera transferida. Esto daría pie para la pronta activación económica del lugar donde estaría ubicado el puerto boliviano y su zona económica exclusiva en el territorio oceánico adyacente.

Esto modificaba sustancialmente las bases chilenas de la negociación y abría una nueva fase de conflicto, ahora sustentado por dos nuevos factores: la propuesta peruana y la respuesta boliviana. Bolivia, de esta manera, buscaba ver de qué manera la contrapropuesta peruana, más que ser una respuesta negativa a los objetivos de La Moneda, podía ser instrumental a sus intereses. Esta actitud hizo inevitable la aparición del peor escenario para Chile: la trilateralización, la que con el paso de los días se fue haciendo más profunda e irreversible. Perú, haciendo gala de la capacidad de negociación de su Cancillería, lanza una nueva estrategia comunicacional, en la cual acentúa su liderazgo en el proceso. En los días siguientes a la entrega de su respuesta-contrapropuesta, Torre Tagle saca a relucir el punto más sensible para los bolivianos en esta negociación: el canje territorial. El Canciller José De la Puente manifestó: “El Perú ha señalado muy claramente que la condición indispensable era –y se lo expresó muy claramente a los gobiernos de Chile y Bolivia– que el canje que ellos celebren tiene que ser en zonas que no vayan a afectar ni derechos ni la seguridad del Perú, de tal manera que es muy importante, la ubicación de sus territorios”³⁵.

Hasta aquí la declaración no va más allá de lo habitual. Sin embargo, a continuación rebela el secreto, hasta ese momento mejor guardado por Chile y Bolivia: “Todos tenemos conocimiento, según parece, de cómo la orientación a la ubicación de esas zonas territoriales, estaría al sur, en zona de sus límites en el departamento de Potosí, en la parte que colinda prácticamente con la República de Argentina”³⁶.

³³ ECHEVERRÍA; INFANTE; SÁNCHEZ, op. cit., p. 169.

³⁴ CARVAJAL PRADO, PATRICIO (1992) *Charaña: un acuerdo entre Chile y Bolivia y un tercero en discordia*, Ed. Arquén, Santiago, Chile, p. 116.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

Establecer si en aquel momento éste era el territorio que figuraba en el principio de acuerdo entre Chile y Bolivia, está fuera de nuestro alcance, aun cuando las fuentes revelan que la afirmación de De la Puente no sería efectiva.

La inusitada declaración del Jefe de la diplomacia limeña produjo un rechazo y una ola de protestas transversales en Bolivia, generando serios problemas al gobierno del general Banzer, creando un clima de susceptibilidad y desconfianza en el departamento de Potosí. El canciller chileno Patricio Carvajal ve el problema de forma muy distinta: “Nunca se señalaron zonas para el pretendido canje territorial, iniciativa exclusivamente chilena y que, si entró en el paquete global de los términos de la contrapropuesta de Chile, Bolivia, acabó rechazándola acogiendo el clamor popular. Fue, pues, una suposición infundada la del canciller peruano”³⁷.

La opinión pública boliviana se opone fundamentalmente por el trueque territorial a las bases del acuerdo, y presiona al gobierno para que busque apoyo en los foros internacionales³⁸. El palacio de Torre Tagle preparó un escenario para enfrentar la negociación y una estrategia que cumplió plenamente sus objetivos: el impedir un acercamiento y alianza chileno-boliviana, al convertirse en el factor decisivo en la negociación. Consigue, de esta manera, el objetivo de manejar la negociación en un plano trilateral. Para la consecución

³⁷ CARVAJAL, op. cit., p. 120.

³⁸ En reiteradas ocasiones representantes de Chile hicieron ver que la propuesta de canje territorial, tenía un fin fundamentalmente simbólico. En declaraciones a la prensa, el embajador chileno en Bolivia, Pedro Daza expresaba, “cuando en 1975 se planteó el canje, éste recibió apoyo de Bolivia. Se estimó que era posición realista. Yo tengo la esperanza de que explicando sus alcances se puede lograr un acuerdo. Usted ve que los ataques que se hacen al canje son el producto de una óptica errónea. Se sostiene que Chile desea de esto obtener cuantiosas riquezas. Esto es absolutamente falso. El canje tiene en cierto aspecto un sentido simbólico: que tengan la misma superficie que poseían en el momento de iniciarla”. La Cancillería chilena estaba conciente de que tal planteamiento constituía para Bolivia, por decir menos, una propuesta inaceptable y que imposibilitaría a cualquier gobernante boliviano el llevar a cabo una negociación producto de la oposición interna que debería enfrentar. Revista *Hoy*, N°31, 28 de diciembre al 3 de enero de 1978, pp. 68-71.

exitosa de sus fines, Perú usó una estrategia de tres grandes acciones de disociación de las partes:

- a. La articulación de un discurso ambiguo, de tradicional corte americanista en lo formal, manifestando su solidaridad y comprensión con el reclamo marítimo de Bolivia, lleno de buenas intenciones para el buen desenlace de la negociación llevada a cabo entre Santiago y La Paz³⁹.
- b. Mostrar, oficialmente, una actitud expectante, manifestando inicialmente que la negociación era materia de exclusiva incumbencia de Bolivia y Chile. Llegado el momento y avanzadas las bases de un principio de acuerdo, se le consultaría a Lima⁴⁰.
- c. Llegado el momento de la consulta, no responder directamente la consulta chilena, sino introducir una contundente contrapropuesta, alterando fuertemente la base de negociación chileno-boliviana, a sabiendas de que la respuesta de Chile sería inmediata y negativa al responder que Perú buscaba tener ingerencia en asuntos de su exclusiva soberanía⁴¹.

³⁹ Cabe recordar la declaración de Ayacucho y otras posteriores.

⁴⁰ En el marco de una visita oficial a nuestro país el Ministro del Interior del Perú, General Luis Cisneros Vizquerra, al ser consultado respecto de la cuestión marítima boliviana respondió: “se conoce perfectamente la posición del Perú en este problema que nosotros entendemos es exclusivamente de Chile y Bolivia y que el Perú será consultado en un determinado momento en que se llegue a una solución”, *El Mercurio*, Santiago, 20 de octubre de 1977.

⁴¹ Existen tres episodios dignos de rescatar en el tenor de las declaraciones peruanas:

- a. El 29 de septiembre de 1977 el Canciller peruano De la Puente Rabdill afirma ante la Asamblea de la ONU que su país, al absolver la consulta inicial formulada por Chile respecto del proyectado “Corredor”, no pretende que el planteamiento de su país respondiendo a Chile “constituya la fórmula final definitiva”, sino que una base para una negociación.
- b. El 4 de noviembre de 1977, el Canciller peruano de la Puente declaró al semanario *Caretas* que Perú necesita saber qué porción de territorio boliviano sería entregado a Chile por Bolivia “porque evidentemente tenemos intereses comunes en ciertas áreas fronterizas”; respecto del corredor manifiesta que “Reconocemos que el corredor es una necesidad para Bolivia, pero debemos tener presentes los tres elementos que hemos mencionado tantas veces: paz, integración y desarrollo”; agrega que el corre-

A través de los planteamientos de la Comisión de personalidades establecida para analizar la propuesta chileno-boliviana y cuyo presidente era el destacado ex mandatario y jurista José Luis Bustamante y Riveros, se estableció que Tacna y Arica eran *una sola región*, planteando así que el Perú no renunciaba a la esperanza a recuperar, al menos, parte de lo que antaño le perteneció: la provincia de Arica.

Por otra parte, los medios de comunicación, en su momento, hicieron ver que Perú veía como riesgo en la propuesta del corredor la eventual pérdida futura de sus derechos de servidumbre para Tacna sobre el puerto de Arica, generando permanentes fricciones. Pero el hecho más que inaceptable para el Perú era perder la condición de país limítrofe con Chile, al introducirse entre ambos la cuña de un corredor marítimo desmilitarizado para Bolivia⁴².

dor planteaba una serie de interrogantes; “valdría la pena preguntarse si Bolivia estaría satisfecha a la larga con ese estrecho corredor y su futura insatisfacción no habría de generar otras aspiraciones, expectativas crecientes, mayores pedidos. Es allí donde puede producirse la fricción, la ruptura de la Paz, algo que queremos evitar por encima de todo”. ECHEVERRÍA, GLORIA; SÁNCHEZ, WALTER, “Cronología Política de las chilenas bolivianas (1975-1978)”, en *150 años de política exterior chilena*, Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1977, p. 341.

- c. El Canciller del Perú, Carlos García Bedoya, reitera la posición asumida por el gobierno del General Francisco Morales Bermúdez desde la ruptura de la negociación entre Chile y Bolivia, en el sentido de que la mediterraneidad boliviana no incumbía al Perú. *El Mercurio*, Santiago, 2 de abril de 1979.

⁴² Jorge Basadre, amauta de las letras peruanas y el más insigne de sus historiadores, tacneño de nacimiento, publica en 1976 un artículo titulado “El corredor boliviano por Arica”, reproducido más tarde en su libro *Apertura*, en el que hacía múltiples objeciones a esta propuesta, basadas en la defensa de los intereses de su provincia, sosteniendo que el corredor, al hacer desaparecer la vecindad entre Chile y Perú, remacharía la mediterraneidad y la asfixia de Tacna y que acabaría por anular el intercambio entre esa ciudad y Chile y Bolivia. Añade otras consideraciones acerca de la ruptura de la continuidad territorial entre Tacna y Arica, añadiendo sus aprensiones sobre trampas y bombas de tiempo, encerradas en la fórmula del corredor, que según el autor los bolivianos tratarían de expandir a costa de la soberanía peruana. No cabe duda que por el peso de don Jorge estas aprensiones fueron detalladamente expuestas en el seno de la Comisión de estudios, para estudiar la consulta chilena, que coinciden plenamente con las conclusiones expuestas don José Luis Bustamante. MONTENEGRO, WALTER (1987) *Oportunidades*

De esta manera Perú conseguía establecer que cualquier acercamiento en relación a la mediterraneidad entre Chile y Bolivia pasaba por su intervención directa, reivindicando así su rol tutelar en las relaciones entre ambos países, más aún, en los momentos de tensión bélica que enfrentaba con Chile.

3.2. Argentina en el proceso chileno boliviano de 1975-1979

El paulatino estancamiento de la relación chileno-boliviana fue acompañado de un creciente esfuerzo de Bolivia por acercarse a Argentina y viceversa. El problema derivado de la declaración de nulidad del laudo arbitral del 25 de enero de 1978 por parte de Argentina, cuestionó la soberanía chilena sobre las islas ubicadas al sur del Canal Beagle. Asimismo, la controversia chileno-argentina sobre delimitación de espacios marítimos en el Atlántico suroccidental derivada del laudo, han planteado al gobierno boliviano una posibilidad para inclinarse hacia el Atlántico. Históricamente esta vía ha tenido una característica de vulnerabilidad en la medida en que Chile y Argentina se han entendido directamente. A la luz de los antecedentes expuestos resulta necesario recapitular el contenido y alcance de la relación chileno-argentina, en su vinculación con Bolivia, a fin de comprender su incidencia en la actual configuración de las políticas exteriores nacionales.

Las muestras de simpatía de Argentina por la causa marítima boliviana fueron muchas y continuas. Cabe recordar que el 28 de diciembre de 1977 el almirante Emilio Massera viajó a Santa Cruz de La Sierra, donde señaló: “Toda América debe sentir como propio este encierro, porque mientras subsista, toda América está herida. (...) Argentina sabe muy bien cuál es su compromiso. Hay un mar antiguo, casi metafísico, que anda recorriendo la historia esperando reencontrarse con Bolivia”⁴³.

perdidas: Bolivia y el mar, Ed. Amigos del Libro, La Paz, Cochabamba, Bolivia, p. 106.

⁴³ *Las Últimas Noticias*, 30 de septiembre de 1977.

“A lo largo de 1978, los gobiernos de Chile y Argentina sostuvieron conversaciones tendientes, en lo fundamental, a conseguir algún acuerdo en la delimitación de sus respectivas jurisdicciones marítimas entre el Pacífico Sur-oriental y el Atlántico Sur-occidental. Las negociaciones que se llevaron a cabo no dieron el resultado esperado y las relaciones bilaterales pasaron por un tenso período, agudizado en los meses de noviembre y diciembre, hasta que se puso en conocimiento de ambos países el ofrecimiento de la Santa Sede de enviar una misión de paz y acercamiento”. El 22 de diciembre de 1978, el Papa Juan Pablo II anunció al mundo que había logrado contener la guerra entre ambas naciones hermanas. El período que antecedió a este acuerdo de distensión se había caracterizado por demostraciones bélicas, declaraciones amenazantes y un ensimismamiento por llevar a cabo un diálogo de corte bilateral.

Perú y Bolivia, los dos potenciales aliados de Argentina, se sintieron particularmente convocados a no inmiscuirse directamente en la tensión prebélica, negándose anticipadamente a involucrarse en el posible conflicto armado⁴⁴. Sin embargo, en Chile se trabajaba afanosamente en el marco de la llamada hipótesis vecinal N°3 (HV N°3), según la cual Argentina, Perú y Bolivia iniciarían una invasión conjunta en todos los frentes de nuestras fronteras. En 1978 el reconocimiento de Bolivia a la indiscutible jurisdicción de Argentina en el Atlántico suroccidental, y lo manifestado por ésta en el sentido de apoyar la aspiración boliviana de obtener una salida soberana al Pacífico, fue incorporado al lenguaje diplomático de ambos países. “El 12 de octubre, el Ejército argentino convocó a 500.000 reservistas, y el Tercer Cuerpo de infantería iniciaba ejercicios conjuntos con la Fuerza Aérea junto a la frontera chilena, en solidaridad con los reclamos bolivianos”⁴⁵.

⁴⁴ ECHEVERRÍA, GLORIA; INFANTE, MARÍA TERESA; SÁNCHEZ, WALTER (1980) “Chile y Bolivia: Conflicto y Negociación en la Subregión”, en *Las relaciones entre los países latinoamericanos*, Edición de Walter Sánchez, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, p. 173.

⁴⁵ CAVALLO; SALAZAR; SEPÚLVEDA, op. cit., p. 345.

En la junta militar argentina, entretanto, había ocurrido una reforma que separaba el mando del Ejército del poder presidencial. El General Roberto Viola se convierte en Comandante en Jefe. De inmediato éste inicia una ofensiva, a nivel internacional, tendiente a encontrar apoyo para la causa rioplatense. Visita sucesivamente varias capitales del Cono Sur haciendo provocativas declaraciones. En tanto el Presidente, general Jorge Rafael Videla, se entrevistó en la localidad altiplánica de Pocitos con el nuevo Presidente boliviano Juan Pereda, para darse mutuo apoyo en pos de la defensa de sus condiciones de soberanía⁴⁶. Con estas acciones, como en muchas otras, Argentina demostraba que el irrestricto apoyo a la aspiración boliviana de acceder libre y soberanamente al Pacífico no era casual. Era una manera de hacer inviable el intento chileno de buscar un acercamiento con Bolivia. Implicaba también intentar alinearse con La Paz en una coyuntura determinada por la cual tuvieron una histórica simpatía. Ésta se hacía extensiva al Perú, para de esta manera poder convertirse en un elemento adicional de presión, poniendo de paso en un aprieto a Chile y recordarle, a su vez, su molestia.

La concertación de Perú, Bolivia y Argentina hizo que Chile se preparara para actuar en un contexto vecinal absolutamente adverso, poniendo al gobierno militar chileno ante el peor escenario. La alianza estratégica entre Argentina y Bolivia adquiere nuevas características a partir de marzo de 1979, cuando una delegación de personeros de las Fuerzas Armadas Argentinas concurrió a los actos de celebración del Día del Mar en Bolivia el 23 de marzo. En el intertanto, aviones de la Fuerza Aérea Argentina sobrevolaron La Paz en señal de apoyo y simpatía. El Perú, Venezuela y Colombia asumieron posteriormente acciones semejantes. Si bien la HV⁴⁷ N°3 era vista por Cavallo, Salazar y Sepúlveda como el peor escenario, la Junta Militar chilena veía la HV N°2, una amenaza de agresión de Argentina y Bolivia, como la más probable en caso de estallar un conflicto bélico. Pero, ¿cuánto tiempo podía pasar hasta que Perú se sumara y apareciera la N°3?⁴⁸.

⁴⁶ Ibíd.

⁴⁷ Hipótesis vecinal de conflicto bélico.

⁴⁸ CAVALLO; SALAZAR; SEPÚLVEDA, op. cit., pp. 345-346.

Afortunadamente, ninguna de estas hipótesis se llegó a concretar gracias a la intervención de la diplomacia vaticana. De no haber sido así, la guerra hubiera sido total y de proporciones, a la larga, continentales.

Tanto Buenos Aires como Santiago preveían no menos de 20.000 bajas sólo en la primera semana, daños materiales incalculables, y sobre todo, la perspectiva de una herida incurable entre los cuatro países, destinados por la geografía y la historia a vivir en armonía⁴⁹.

3.3. Perú ante la negociación de 1987

Luego del reestablecimiento, no sin dificultades de por medio, de las relaciones diplomáticas plenas con el Perú durante el gobierno de Belaúnde Terry, la administración del aprista Alan García buscó dinamizar el diálogo con Chile para discutir propuestas de desarme y acelerar el cumplimiento de las disposiciones complementarias del Tratado de 1929, como también la delimitación definitiva de la frontera marítima.

La política exterior tercermundista de García buscó devolver el rol que tuvo Perú bajo el gobierno revolucionario del general Juan Velasco Alvarado, propiciando un mayor acercamiento hacia el mundo árabe, Corea del Norte, Yugoslavia, Cuba y los países africanos⁵⁰.

Gran parte de sus acciones de política exterior fue producto de su propia iniciativa. Su fuerte personalismo le permitió concentrar el poder, tanto en el gobierno como al interior de su partido, el APRA⁵¹. En agosto de 1985, García propone abiertamente al gobierno chileno el conversar acerca de las limitaciones de compras de armamentos.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ JAWORSKI, H. (1985) "La Política Exterior del Perú", *América Latina y el Caribe, Políticas Exteriores para Sobrevivir*, compilación de Heraldo Muñoz, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires Argentina, pp. 269-270. CASAS, JUAN CARLOS (1991) *Nuevas Políticas y Políticos en América Latina*, Ed. Atlántida, Buenos Aires, Argentina, p. 483.

⁵¹ Ibid.

Esta estrategia encerraba dos objetivos: prevenir una nueva carrera armamentista y reducir la abultada deuda externa peruana. Esta propuesta fue muy bien acogida por Chile en los estamentos de las fuerzas armadas y gubernamentales, quedando concertado un diálogo sobre el tema. Esto último se produciría en mayo de 1986, luego de intensas reuniones de trabajo impulsadas por García, primero en Lima y posteriormente en Arica, entre el canciller chileno Del Valle y el joven diplomático de carrera limeño Alan Wagner.

Respecto a la demanda marítima boliviana, el gobierno de Alan García exhibió dos etapas:

- a. Una primera fase corresponde a declaraciones y actuaciones de éste entre los años 1985 y 1986, respaldando las gestiones de acercamiento chileno-boliviano que propiciaba el Gobierno colombiano del Presidente Belisario Betancour. Un hito fundacional en este sentido es la intervención de Perú en el marco de la XIV Asamblea General de la OEA en diciembre de 1985, en la cual el organismo regional aprobó una moción con el voto del Perú, que exhortaba a los gobiernos de Bolivia y Chile a reanudar el diálogo a fin de encontrar una solución satisfactoria que diera a Bolivia una conexión y acceso territorial útil y soberano al Océano Pacífico⁵². A pesar de ser inicialmente rechazada esta intervención peruana por el Gobierno chileno, se percibía un cambio favorable de Perú hacia una eventual negociación chilena con Bolivia.
- b. Una segunda fase, marcada por las señales que Torre Tagle enviaba en momentos en que adquiría formalidad el acercamiento entre Chile y Bolivia en 1987 y que apuntaba, aunque no de forma explícita, a hacer fracasar estas negociaciones. La cancillería peruana, el 26 de abril de 1987, señaló que había tomado conocimiento con interés del comunicado emitido el 23 de abril, en Montevideo, por los ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Bolivia. El gobierno peruano aguardaba recibir oportunamente y de cada uno de ellos información sobre el

⁵² Ibid.

curso del proceso de acercamiento. Sin perjuicio de lo estipulado en el Protocolo complementario del Tratado de Lima de 1929, el gobierno peruano reiteraba su disposición de fortalecer el diálogo constructivo entre Chile y Bolivia.

Desde un principio, al igual que en Chile, la cesión de una franja de costa por territorios que antes eran peruanos encontró amplio rechazo en distintos sectores políticos y sociales del Rímac⁵³. El 27 de abril de 1987, el Canciller Jaime del Valle se reunió con el embajador de Perú, Luis Marchand, para darle a conocer los planteamientos del gobierno chileno ante la situación boliviana.

Esta acción correspondía a un acuerdo previo con el gobierno del Perú, de mantenerlo informado acerca de cualquier conversación que se produjera con el Palacio Quemado y que dijera relación con el tema marítimo, insistiendo que se trataba únicamente de una información y no de una consulta. El embajador se limitó a escuchar sin manifestar el espíritu que animaba a su gobierno⁵⁴. El canciller peruano Alan Wagner reiteraba que no era pertinente emitir opinión sobre una fórmula de solución, y que pronunciarse sobre un tipo hipotético de ésta era una intromisión en la soberanía chilena. Las señales enviadas por Perú eran claras. Luego del fracaso de las negociaciones y de una nueva ruptura chilena con Bolivia, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Alan Wagner, destacó la decisión de su país de no pronunciarse. Alan García, en sus últimos días de gobierno, tendría expresiones de buena voluntad en un encuentro con la prensa en el lago Titicaca, en octubre de 1989, que no pasaban de ser efectistas⁵⁵.

⁵³ *El Mercurio*, 27 de abril de 1987. *Las Últimas Noticias*, 3 de mayo de 1987.

⁵⁴ *El Mercurio*, 29 de abril de 1987.

⁵⁵ Ver la transcripción de la conferencia de prensa del Presidente del Perú, Alan García, del día 18 de octubre de 1989, en apoyo a una solución de la aspiración marítima de Bolivia por el territorio de Arica. Las declaraciones las realizó al suscribir un acuerdo de complementación con Bolivia que permitiría a ésta tener zonas francas en los puertos de Ilo y Matarani, acuerdo que se materializa finalmente en el primer semestre de 1993 entre el Presidente Alberto Fujimori y su par boliviano Jaime Paz Zamora. FIGUEROA, op. cit., anexo N°45, pp. 491-493.

En el medio externo contiguo, al igual que en la variable geopolítica y estratégica, se encuentran los fundamentos más sólidos de las complejas relaciones entre Chile, el Perú y Bolivia. La señal peruana incide directamente en la decisión del gobierno chileno de rechazar la propuesta boliviana; se reiteraba la posición peruana de que se trataba de una cuestión bilateral. Torre Tagle, por su parte, no se pronunciaba, para evitar un nuevo rechazo a la propuesta boliviana. Cabe concluir, entonces, que el Estado peruano, una vez más, habría rechazado la demanda marítima de Bolivia por Arica. Quedaba nuevamente de relieve que el apoyo del Perú a la causa marítima boliviana era sólo formal.

3.4. El imperativo de las buenas relaciones con Argentina

El presidente argentino Raúl Alfonsín buscó la reinserción internacional de Argentina, como forma de reforzar la frágil institucionalidad democrática que renacía, sobre la base del respeto a los derechos humanos y la sanción a los culpables de los atropellos a éstos.

La Base de su política exterior tenía dos grandes objetivos:

- a. Una relación madura con Estados Unidos y la comunidad europea, con miras a iniciar acciones de denuncia internacional, reclamando la reintegración de las Islas Malvinas y el *entierro definitivo del hacha de la guerra con Chile*⁵⁶.

En las relaciones con Argentina, el Estado chileno buscaba evitar el surgimiento de situaciones puntuales que pudieran ser motivo de fricción, convirtiéndose esta conducta en recíproca con el paso del tiempo. Si bien existían diferencias claras de forma y de fondo entre el gobierno de Raúl Alfonsín y la dictadura militar chilena, la firma del Tratado de Paz y Amistad de noviembre de 1984 fue la conclusión de un conflicto que pudo haber terminado en una guerra con nefastas consecuencias para todo el continente. Dicho tratado fue el punto de partida para la solución progresiva de gran cantidad

⁵⁶ CASAS, op. cit., pp. 84-85.

de problemas limítrofes que subyacían, tales como la delimitación de Laguna del Desierto y Campos de Hielo, así como la localización exacta de más de un centenar de hitos dispersos en el extremo sur. El Estado chileno buscó de esta manera sacar del camino cualquier obstáculo que entorpeciera la fluidez y buen nivel del diálogo entablado con Argentina.

El problema boliviano podía ser un punto de divergencia, más aún ante la posición permanente de la Casa Rosada de apoyo a la causa marítima boliviana. Sin embargo, durante el transcurso de las negociaciones chileno-bolivianas, Argentina decide guardar silencio, como así también lo hace Chile ante la protesta que inicia la hermana nación en su reclamo sobre las Malvinas ante la OEA y la ONU. Con ello, la expectativa de convencer al gobierno británico de iniciar una negociación que incluyera de alguna manera el tema de la soberanía de las islas resultó totalmente defraudada⁵⁷. Asimismo, Chile pretendió privilegiar su relación con Perú y la Argentina.

El costo fue una nueva ruptura con Bolivia. Como cabe recordar, Argentina no ha estado ajena a la mediterraneidad boliviana. Su afán de participar en una solución al enclaustramiento del pueblo boliviano se debe a razones geopolíticas y a su tradicional rivalidad con Brasil y Chile.

- b. Al definir su papel frente a los *estados tapones*, a la geopolítica argentina le interesa sobremedida cumplir su rol de *integración*, para lo cual le es indispensable mantener una colaboración estrecha con los países emplazados en el espacio histórico: Uruguay, Bolivia y Paraguay. En relación con Bolivia, Argentina establece la necesidad de activar la presencia nacional en el altiplano, porque toda Bolivia configura una zona de soldadura continental. Cuanto ocurra en Bolivia es uno de los grandes temas en la cotidianeidad argentina⁵⁸. Para Argentina, Bolivia

⁵⁷ ROMERO, LUIS ALBERTO (2002) *Breve Historia Contemporánea de Argentina 1916-1990*, Ed. F.C.E., Buenos Aires, Argentina, 2ª Edición, p. 247.

⁵⁸ ARAVENA, NANCY (1988) "Un corredor territorial para Bolivia: Ventajas y desventajas geopolíticas", *Revista Política*, Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, N°16, agosto, pp. 12-13.

es la *llave* para llegar al Pacífico, a su vez que la mejor fórmula para contrarrestar la rivalidad y afanes hegemónicos de Brasil.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El objetivo fundamental de este trabajo ha sido el conocer y analizar qué rol y nivel de importancia llegaron a tener las relaciones con Bolivia para la política exterior del gobierno militar chileno, en el marco del conflicto y la negociación por una salida al mar boliviana, frente a las distintas circunstancias internacionales, regionales y vecinales a las que se vio enfrentado.

El motivo de esta situación se encuentra radicado en la incompatibilidad endémica de intereses y objetivos contrapuestos entre Chile, Bolivia y el Perú, algunos de ellos vitales, no integrables, y otros sujetos al manejo irresponsable de coyunturas cortoplacistas. Tanto con Bolivia como con el Perú, Chile ha emprendido diversas iniciativas de complementación de carácter económico, no teniendo éxito por la falta de voluntad de los tres estados por avanzar en profundidad. Un problema político de estas dimensiones se debe solucionar de manera política. Las declaraciones de buenas intenciones que los sucesivos gobiernos de Chile han tenido hacia Bolivia, no han tenido mayor éxito debido a que no se ha querido abordar la dimensión real del conflicto. La gran panacea de la integración económica entre los países como forma de solución de controversias, una vez más ha demostrado no ser la solución real y de fondo. Un sinnúmero de acuerdos posteriores desmiente a nuestro parecer al menos el argumento económico que hay detrás del enclaustramiento boliviano.

El Estado chileno, en consecuencia, hace frente a un antagonismo permanente que es una fuente de potencial conflicto, por la dificultad de acceder a una solución viable y satisfactoria para las partes involucradas. Sin embargo, Chile no renunciará jamás a continuar la *política boliviana*.

Se observa como constante de la política exterior del Estado chileno el buscar una solución, si la situación ha sido planteada en

esos términos, a través de un corredor al norte del radio urbano de la ciudad de Arica, dentro de la serie de posibilidades que han surgido para solucionar el problema entre 1904 y 1987, a las cuales el Estado chileno no se ha cerrado, pero, eso sí, ha echado mano por razones de estrategia y coyuntura vecinal si esto necesariamente lo ameritaba.

El anhelo boliviano de retornar en forma soberana al Pacífico es perfectamente posible de solucionar, pero esto no pasa por las propuestas convencionales que hasta hoy se han barajado. Un corredor al mar entre el norte del radio urbano de Arica y la línea de la Concordia sería lo ideal.

Sin embargo, las condiciones que los estados han impuesto para poder llevar a cabo el traspaso territorial y las condiciones políticas internas de los tres países involucrados, han hecho fracasar la fórmula, siendo insalvable para Bolivia un posible canje territorial y extremadamente difícil para el Perú aceptar la idea de dejar de limitar con Chile. También es para Chile indispensable la condición de canje territorial con Bolivia para hacerla aceptable. Enclaves como los planteados (soberanos) ofician de la misma manera, y ni hablar de una internacionalización concertada al crear una administración tripartita del puerto y ciudad de Arica, son sencillamente aberraciones conceptuales que no resisten el análisis profundo. Se cree que la posibilidad de retorno de Bolivia al mar pasa por una inexorable integración con los Estados chileno y peruano. El Estado peruano buscará incesantemente el respeto a su rol tutelar que estipula el Tratado de 1929. Se puede apreciar que desde el punto de vista estratégico, tanto Chile como el Perú buscan mantener y afianzar su poder nacional. Los recursos geopolíticos en juego son de una importancia que requiere aún hoy un estudio más decidido, no solamente en el medio castrense, sino en el civil. Pueden existir y ser discutibles otras propuestas para una salida al mar soberana para Bolivia.

Una alternativa distinta al tradicional corredor involucraría la participación necesaria de los tres países en la franja costera en cuestión a través de un mecanismo de integración estableciendo un polo de desarrollo tripartito. El Estado peruano sólo se mostrará favorable a cerrar el tema en la medida en que vea cautelados sus intereses

y crea tener una cuota de participación real en el entendimiento alcanzado por Chile y Bolivia.

Se debe buscar un punto de encuentro y cooperación de los tres Estados que haga posible este planteamiento, en el cual tanto Chile como el Perú y Bolivia pudieran explotar en un clima de paz y armonía esta infinita fuente de recursos.

7.

ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS, TÉCNICAS Y POLÍTICAS SOBRE EL PROBLEMA DE LAS AGUAS DEL SILALA: LA POSICIÓN BOLIVIANA

RODRIGO FERNÁNDEZ ORTIZ
Bolivia

1. INTRODUCCIÓN

El 5 de mayo de 1996, el periódico *El Diario* de La Paz presentó en titulares muy llamativos con ilustraciones a todo color la noticia sobre el aprovechamiento ilegal de las aguas del Silala por parte de Chile. A partir de esta denuncia, la burocracia boliviana inició una serie de políticas gubernamentales con el fin de dar solución al presunto uso arbitrario de este recurso hídrico por parte de una empresa privada chilena. El gobierno de Chile, por su parte, consideró

al Silala como un recurso compartido y, por tanto, toda acción unilateral por parte de Bolivia vulneraba los derechos que Chile aseguraba tener sobre estas aguas.

Bolivia considera al Silala como “manantiales” y/o “vertientes” que afloran naturalmente a la superficie y que por las obras de canalización hechas a principios del siglo pasado, esas aguas llegan hasta territorio chileno. En tal sentido, a partir del accionar de la Prefectura (Gobierno regional) de Potosí y la Superintendencia de Saneamiento Básico (aguas), trató de solucionar jurídica y administrativamente su uso. Por su parte Chile, a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores, estableció que el Silala era un río internacional y por tanto Bolivia no podía disponer en forma unilateral y exclusiva de este recurso hídrico sin considerar los intereses de Chile.

El problema lleva 8 años sin resolverse y ha sido otra causa para que las relaciones entre Bolivia y Chile se tensionen, porque ninguna de las partes estuvo dispuesta a negociar el conflicto basándose en principios.

Por las últimas noticias informales registradas sobre el particular, ambos gobiernos finalmente habrían decidido encargar a un organismo internacional e imparcial el estudio técnico del Silala a fin de establecer si se trata de una “vertiente” o un “río”.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SILALA

2.1. Sistema ferroviario y agua

Las aguas del Silala se encuentran ubicadas en el Cantón Quetena, provincia Sur Lípez del departamento de Potosí. El descubrimiento se debe al inglés Hosias Harding, en 1880.

En mayo de 1887, la Compañía de Huanchaca de Bolivia compró la línea férrea de la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta, denominándose desde entonces Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia. En 1887, Enrique Villegas obtuvo del gobierno chileno el

privilegio para dotar de agua a Antofagasta, transfiriendo sus derechos a la Compañía Huanchaca de Bolivia.

Las primeras obras de captación en el Silala son realizadas por la Compañía de Ferrocarriles y Salitres de Antofagasta en 1888. Fueron principalmente cámaras rústicas de captación de aguas, manantiales y canales de mampostería seca para la conducción del agua a través de una red de canales colectores¹.

El primer antecedente del uso de las aguas del Silala es del 29 de noviembre de 1888, cuando la Compañía de Ferrocarriles y Salitre de Antofagasta suscribió un contrato con el Estado boliviano para la explotación del salitre y también le fue concedido el uso de las aguas de esos manantiales. Durante este tiempo la situación jurídica del Litoral no estaba definida, porque se encontraba vigente el Pacto de Tregua de 1884.

A principios del siglo XX, los estadistas bolivianos comprendieron que sólo la vinculación férrea podía compensar la pérdida del mar, por eso el afán de asegurar agua a la Empresa de Ferrocarriles con el fin de mantener las operaciones regulares entre Bolivia y el Pacífico.

La primera preocupación del Ferrocarril Antofagasta a Bolivia (FCAB) durante sus años iniciales, fue asegurar la expansión de sus rieles y el aprovisionamiento de aguas a sus locomotoras, sin embargo, su mayor obstáculo fue la carencia de agua en toda la región norte de Chile.

Esta Compañía, por tener el monopolio de la distribución de agua potable en la región de Antofagasta, es mencionada en el libro *Historia del Ferrocarril en Chile*, escrito por la Sra. María Piedad Alliende en 1993: “Como proveedor de agua en zonas desérticas, el FCAB fue mucho más que un simple ferrocarril”².

Con los años, la demanda de agua para las industrias, uso doméstico y aprovisionamiento para las locomotoras fue creciendo, viéndose obligada esta empresa al tendido de tuberías y construcción

¹ Publicado en *La Prensa*, el 2 de julio del 2000, sección A.

² BAZOBERRY, ANTONIO, “Un Río Irreal, el Silala”, nota de opinión publicada en *El Diario* el 4 de mayo de 1997.

de embalses en distintos puntos de Chile, para asegurar el suministro de este líquido elemental. FCAB llegó a tener el monopolio del suministro de agua potable en toda la región norte. Viendo el lucrativo negocio que constituía el suministrar agua, se encargó de obtener varias concesiones más³.

2.2. La concesión de 1908

El año 1908, mediante escritura pública emitida en fecha 23 de septiembre, la Prefectura del departamento de Potosí otorgó una concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas de los manantiales del Silala a la empresa *The Antofagasta (Chili) and Bolivian Railway Company Limited*. Según quedó establecido en los instrumentos jurídicos pertinentes, este uso debía estar destinado a la alimentación de las locomotoras a carbón y leña de propiedad de la empresa beneficiaria.

De acuerdo con los términos de la concesión, que fue otorgada sobre la base del Decreto Supremo del 8 de septiembre de 1879 y elevado a rango de Ley el 28 de noviembre de 1906 (Ley de Aguas), no se estipuló el pago, por parte de la empresa beneficiaria, de ninguna “compensación” o “regalía” por concepto del derecho de uso y aprovechamiento de las aguas. A pesar de esto, se dejó constancia: “(...) protesto a nombre de mi mandante respetar dentro las exposiciones legales, todo derecho que pudiera perjudicar la concesión que pido protestando, además dejar una tercera parte de las aguas colectadas, para cualquier servicio que en época remota pudiera ser necesario”.

De igual modo, en la escritura pública se señaló que la empresa requeriría estas aguas por ser relativamente adecuadas para la alimentación de sus locomotoras. “Una vez que dejaron de ser empleadas las locomotoras a vapor y al ser substituidas por locomotoras a diesel, las aguas, materia de la concesión, fueron destinadas a otros fines no previstos en la concesión original. Esta constatación pudo haber conducido a las autoridades nacionales competentes a modificar los

términos de la concesión”⁴. Sin embargo, la empresa concesionaria amplió los trabajos de sistemas de captación de las vertientes, incluyendo la construcción de canales artificiales que permitieron el escurrimiento de las aguas hacia territorio chileno.

2.3. La cronología de las denuncias

En septiembre de 1991, Radio Fides junto a pobladores de la región de Sur Lípez, en una investigación periodística, deciden recorrer toda la frontera con Chile para constatar el fiel cumplimiento del Tratado de 1904, que establece los límites de ambos países. En este recorrido se constató que en el sector del cerro Silala y el cerro Inacaliri existía una cantidad considerable de agua que estaba siendo utilizada por el país vecino.

A principio de 1996, cuando el gobierno del entonces presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, promovía la capitalización de las empresas estratégicas del país y el Parlamento estaba considerando la propuesta de sancionar la Ley de Hidrocarburos, por la cual se declaraba de necesidad nacional un corredor de 250 Km² en la frontera con Chile para la construcción de un oleoducto (Art. 68)⁵, se constató que el corredor pasaba justamente por la zona donde se encuentran las vertientes del Silala.

Según un reporte oficial de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), publicado en *El Diario* en 26 de mayo de 1996, los trabajos de reconocimiento aéreo y terrestre para el proyecto gasoducto “norandino” de Bolivia hacia Chile, fueron realizados entre septiembre y noviembre de 1994 por el personal técnico de la transnacional BHP, Y.P.F.B. y la Empresa Nacional de Petróleo de Chile (ENAP).

Este informe indicaba que el ducto preveía una sola línea troncal Villamontes-Tocopilla, con una longitud total de 833 kilómetros,

⁴ ZELADA CASTEDO, ALBERTO, *Uso y Aprovechamiento de las Aguas Manantiales del Silala*, Unidad de Análisis de Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

⁵ Este artículo establece que se cede la administración del perímetro de las coordenadas establecidas para el ducto a la empresa capitalizadora.

³ En base al texto de BLAKEMORE, HAROLD (1990) *From The Pacific to La Paz*.

que incluía 46 Km. de ramales menores y el paso por el cerro Inacaliri, en el hito 73, por donde pasan las aguas del Silala.

Los pobladores de la región de Sur Lipez, al constatar este hecho, deciden dirigirse a La Paz para hacer notar el problema a las autoridades gubernamentales. Para esto, se dirigen a *El Diario*, donde el director, Jorge Carrasco J., ordenó que se preparara una Comisión encargada de hacer una investigación periodística en la zona del Silala. El 1 de mayo de 1996 la Comisión de *El Diario* llegó al área del conflicto.

A partir del 5 de mayo de 1996, *El Diario* inicia una campaña periodística de denuncia, destinando importantes recursos periodísticos, humanos y económicos al tratamiento de este tema. Al conocerse las denuncias, las autoridades gubernamentales de la época, el prefecto de Potosí, Yerko Kukoc, y el Canciller, Antonio Aranibar, inicialmente desmintieron y restaron importancia a las denuncias de *El Diario*.

La Cancillería emitió un comunicado oficial de 9 puntos el 7 de mayo de 1996 a través de la Dirección General de Información Diplomática, para responder a las denuncias de *El Diario*. Entre los puntos de interés de este texto encontramos:

1. El Silala es un río internacional, del cual Bolivia es dueña del curso superior y Chile del inferior.
2. Existen acuerdos para el uso del agua para las locomotoras.
3. La “represa” y “canalización Silala” se encuentran en territorio chileno de acuerdo al mapa oficial elaborado por la Comisión Mixta Bolivia-Chile.
4. En la frontera boliviana no está asentado ningún batallón ni regimiento “Mejillones”.
5. No se produjo ningún movimiento de hitos como denuncia el matutino *El Diario*.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se compromete a insertar el problema en la agenda bilateral para exigir beneficio del costo de tales aguas⁶.

⁶ Dirección General de Información Diplomática, 7 de mayo de 1996.

Las autoridades e instituciones gubernamentales, al negar las denuncias de los periodistas, y éstos al continuar con sus reportajes, forzaron a diputados, senadores, ministros y periodistas a visitar la zona del Silala. La visita sirvió para que las autoridades gubernamentales constatasen obras construidas y se comprometieran a hacer un análisis de la situación histórico-legal de las vertientes, a fin de poner solución a este problema.

Sin duda, en el caso Silala, la agenda mediática de *El Diario* logró insertar el tema en la agenda gubernamental. (...) Es fundamental, en el inicio del tema. Si no hubiera sido por la denuncia de *El Diario*, por la forma que asumí, el tema no habría podido ser detectado por mí, entonces es decisivo desde ese punto de vista. Hubiera pasado mi gestión como la de tantos otros cancilleres sin haber resuelto el problema. La denuncia de *El Diario* permite detectar el problema. (...) La visita surge como consecuencia del acto parlamentario que se dio en la Cámara de Senadores del congreso. A raíz de la denuncia de *El Diario*, hubo una interpelación de la Cámara de Senadores y como consecuencia del debate decidimos en conjunto hacer una visita. (...) Después el manejo de *El Diario* fue demagógico, irresponsable, lamentablemente poco profesional; ya no contribuyó, más bien pese a la presión básicamente no profesional y mercantilista sacamos adelante la cosa. Pero el mérito no se le niega, y ese mérito yo lo he reconocido yo he ido a hablar con el Director de *El Diario* para agradecerle, a pesar de su subjetividad, mala fe, animadversión personal y al gobierno. (...) Pero quiero ser medianamente objetivo, si no era por esa denuncia de *El Diario* nunca me hubiera dado cuenta del problema del Silala⁷.

Es importante dejar en claro que la denuncia inicial de *El Diario* estuvo referida al trazado de un ducto que señalaba el lugar por donde se exportaría gas a Chile y que pasaba justamente por la zona del Silala y comprometía sus aguas.

⁷ QUIROGA, ARANÍBAR, entrevista realizada el 27 de abril de 2001.

3. ANTECEDENTES JURÍDICOS

En julio de 1908, Benjamín Calderón, apoderado de *The Antofagasta and Bolivian Railway Company Limited* (ABRCL), inicia los trámites ante la Prefectura de Potosí para la concesión de las aguas del Silala. La solicitud de la Railway a la Prefectura se la efectuó sobre la base del decreto de 8 de septiembre de 1879, de Reglamento de Aguas, elevado a rango de Ley por el Congreso Nacional el 26 de Noviembre de 1906 y promulgada el 28 de ese mismo mes por el presidente de la República, Ismael Montes. Específicamente se hace referencia a los artículos 204 y 217 de ese instrumento legal. El artículo 204 a la letra dice:

Art. 204.- En la concesión de aprovechamiento de aguas públicas se observa el siguiente orden de referencia:

1. Abastecimiento de poblaciones.
2. Abastecimiento de ferrocarriles.
3. Riegos.
4. Canales de navegación, barcos de paso y puentes flotantes.
5. Molinos y otras fábricas.
6. Estanques y criaderos de peces.

Dentro de cada clase será preferida la empresa de mayor importancia y utilidad, y en igual circunstancia, las que antes hubiesen solicitado el aprovechamiento.

El Art. 217, por su parte dice: “ Las empresas de FF.CC. podrán aprovechar, con autorización competente, las aguas públicas que sean necesarias para el servicio de los mismos. Si las aguas estuviesen destinadas de antemano a otros aprovechamientos, deberá proceder la expropiación con arreglo a lo dispuesto en el Art. 205”⁸.

El texto del memorial de solicitud presentado al Prefecto y Comandante General del Departamento de Potosí, René Calvo Arana,

por el representante de la empresa *Railway* en Bolivia, Benjamín Calderón, el 20 de julio de 1908 es el siguiente:

Que conforme al Art. 204 del Decreto Ley, ya citado, los FF.CC. tienen preferencia para el aprovechamiento de las aguas públicas, preferencia que apoyada en dicho artículo lo solicito ya que en las inmediaciones y a una larga distancia no existe población alguna. Por otra parte mi mandante ofrece dejar para el uso público una tercera parte de las aguas que hoy se pierden para un beneficio para nadie.

Que no existiendo propietarios particulares ni de corporaciones a quienes pudieran perjudicar la concesión que solicito, no hay lugar al expediente a que se refiere el artículo 219, para la licitación y audiencia de interesados. Que protesto a nombre de mi mandante respetar dentro las exposiciones legales, todo derecho que pudiera perjudicar la concesión que pido protestando, además dejar una tercera parte de las aguas colectadas, para cualquier servicio que en época remota pudiera ser necesario. Señor prefecto, yo hago notar las ventajas que el servicio público de recortar de la concesión que solicito, pues ella está apoyada en una Ley vigente, tiende al mejor servicio público y es obra de progreso.

Por eso me limito a solicitar a Ud. Señor Prefecto, de conformidad al Art. 217 de la Ley de 28 de noviembre de 1906, la autorización necesaria para aprovechar las aguas públicas de las vertientes Siloli (Silala), situadas, en la provincia Sud Lipez, para el servicio de la empresa Ferrocarrilera de Antofagasta. Será justicia. Potosí, Julio 20 de 1908. Firmado Benjamín Calderón”⁹.

El 23 de septiembre de 1908 se firma el testimonio de concesión para el uso de aguas de las vertientes del Silala a la empresa *The Antofagasta and Bolivian Railway Company*, para abastecer las máquinas a vapor del ferrocarril. Dicha escritura estipulaba que las aguas únicamente debían ser usadas para abastecer a las locomotoras de ferrocarril de la *Railway* y no así para proveer y vender agua potable a las ciudades de Antofagasta, Calama, Mejillones y otras poblaciones intermedias como actualmente sucede.

⁸ *Ley de Medio Ambiente*. Ley N°1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), 2000.

⁹ Memorial de Solicitud, Prefectura de Potosí, 20 de julio de 1908.

El 12 de septiembre de 1908 fue entregado al Prefecto de Potosí el informe sobre las aguas del Silala, por la Junta Municipal de Sur Lípez, a través del procurador Teodocio Graz, a quien Benjamín Calderón transfirió el 7 de septiembre el poder conferido por la *Railway*. El informe señalaba que las aguas son de dominio público y la concesión no perjudicaría a terceros, recomendando se otorgue el escrito a favor de la *Railway*, franqueándose el Testimonio correspondiente.

El testimonio de adjudicación se lo otorgó el 23 de septiembre de 1908. El texto de la escritura es el siguiente:

A nombre de la nación en virtud de la jurisdicción ordinaria, que por Ley ejerzo confirmo y ratifico en todas sus partes de tenor de los obrados y documentos originales contenidos en la presente escritura de concesión y adjudicación del uso de las aguas de las vertientes denominadas Siloli (Silala), situadas en la comprensión del Vice Cantón de Quetena de la provincia Sur Lípez, de ese departamento, hecha a favor de “The Antofagasta (Chili) and Bolivian Railway Company Limited” representada por el procurador Teodocio Graz; en su mérito, a la referida sociedad peticionaria y en consideración de haber llenado con las prescripciones de la Ley, y en fuerza del presente documento público se halla revestida aún más con el carácter de verdadero y único concesionario y adjudicataria del uso de las aguas del Siloli (Silala), sin que persona alguna pueda demandarla. Firman el documento, el prefecto del departamento, René Calvo Arana; el notario de Hacienda, Francisco Iñiguez y los testigos Manuel A. Zubieta y Honorato Vela¹⁰.

El 30 de septiembre, el prefecto de Potosí, René Calvo Arana, certifica que las firmas y rúbricas estampadas son auténticas, mereciendo por lo tanto entera Fe y Crédito.

La autorización extendida por el Prefecto de Potosí a la empresa férrea estuvo motivada por la necesidad de generar energía sobre la base del vapor de agua, cuyas locomotoras facilitaban el transporte por ferrocarril, especialmente, en las operaciones de exportación de minerales de Bolivia a los puertos sobre el Pacífico.

Respecto al permiso concedido por la Prefectura de Potosí a una empresa privada podemos decir lo siguiente:

1. La solicitud de aguas del dominio público está basada en el Decreto Ley de 8 de septiembre de 1879 elevado a rango de Ley el 28 de septiembre de 1906 (Ley de Aguas).
2. Esta Ley efectivamente otorga la facultad y competencia a los Prefectos de Departamento, para considerar a requerimientos o solicitudes de empresas ferroviarias la concesión de aguas del dominio público para uso de actividades de carácter ferroviario.
3. Se trata de un proveído suscrito entre la Prefectura del departamento de Potosí y una empresa ferroviaria que operaba en Bolivia, por lo que se descarta que sea un contrato internacional suscrito entre el Estado boliviano y el chileno.
4. Sin embargo, si se revisa la fotocopia de la escritura N°48 del 23 de septiembre de 1908, resulta que:
 - a. No existe ninguna escala de precios por el uso de aguas públicas concedidas.
 - b. No se otorga un plazo o término de concesión de las aguas de las vertientes del Silala, por lo que su concesión sería indefinida.
 - c. La empresa solicitante de la concesión de aguas del dominio público, en su memorial de solicitud, expresa que “protesta respetar el uso de una tercera parte del caudal a favor de terceras personas”. Esta protesta no fue cumplida, porque la totalidad de las aguas provenientes del Silala las usó única y exclusivamente la empresa ferroviaria concesionaria.

3.1. Extinción de la concesión y sus efectos jurídicos

Una vez que la mencionada empresa privada concesionaria abandonó el sistema de locomoción por vapor de agua y las locomotoras dejan de usar las aguas del Silala, se produce ipso facto la extinción de la concesión, porque desaparece no sólo el objeto que dio lugar a la creación de este servicio público de ferrocarriles, sino

¹⁰ Testimonio de Adjudicación, Escritura Pública N°48/1908, Prefectura de Potosí, 23 de septiembre de 1908.

que la empresa como tal también había desaparecido. Sin embargo, las aguas fueron canalizadas a las poblaciones de Calama y otras menores (Sierra Gorda y Baquedano) para suministro de agua potable y utilización en la industria (Codelco y Chuquicamata), con una dotación aproximada de 150-200 litros por segundo. Por lo tanto, habiéndose suprimido el servicio público se extinguió el acto administrativo de concesión de aguas del Silala, por voluntad del concesionario.

Los efectos jurídicos emergentes de la caducidad del uso del agua, implicaron la posibilidad de recuperar las aguas, quedando sin efecto la autorización de la canalización artificial a cargo del entonces concesionario privado. La empresa incurrió en omisión al no comunicar a la Prefectura de Potosí la supresión del mencionado servicio de transporte ferroviario.

3.2. Naturaleza jurídica de las aguas del Silala

Por los diversos estudios e investigaciones realizados por especialistas en el campo, se puede concluir que las aguas del Silala son manantiales¹¹ y que, por consiguiente, no configuran, en sentido estricto, un río. Si bien estas aguas discurren de un lugar a otro, no lo hacen de manera natural, pues ha sido necesario construir diversas obras para su recolección y transporte. “En otros términos, discurren merced a estos artificios y no debido a sus características físicas propias”. De esta información se desprende que los “ojos de agua” o “manantiales” de donde proviene esta agua están ubicados, en su integridad, en territorio boliviano.

Como jurídicamente la solución de este problema corresponde al ámbito del derecho administrativo, es el gobierno departamental o la administración Prefectural de Potosí la que tiene potestad de ejercitar las acciones legales operativas al respecto.

Sin duda, fue con base en estos supuestos que, en 1908, se solicitó –ante la Prefectura del Departamento de Potosí– la concesión

para dicho uso y aprovechamiento, invocando las normas del citado Decreto de 8 de septiembre de 1879, elevado a rango de Ley en fecha 28 de noviembre de 1908 (Ley de Aguas).

De igual modo, fue con base en los mismos supuestos que el gobierno nacional, a través del Decreto Supremo N° 24660, de fecha 20 de junio de 1997, resolvió revocar la referida concesión.

3.3. La revocatoria de la concesión de 1908

Luego de la acumulación del sustento jurídico y la investigación de los antecedentes históricos y con el ánimo de poner solución al problema, la Prefectura del Departamento de Potosí, con fecha 14 de mayo de 1997, emitió la Resolución Administrativa N° 71/97, mediante la cual dispuso la revocatoria de la concesión otorgada el año 1908. Más tarde, el gobierno resolvió, mediante el Decreto Supremo N° 24660, de fecha 20 de junio de 1997, elevar a rango de Decreto Supremo esta Resolución Administrativa¹².

En este contexto, el Estado a través de sus representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, en 1996 realizó inspecciones a la zona del Silala, y posteriormente se iniciaron los procedimientos gubernamentales y administrativos correspondientes para revertir el uso ilegal.

Con posterioridad, dando cumplimiento a lo estipulado por el Decreto Supremo N° 24660, la Prefectura de Potosí siguió los trámites pertinentes ante la Oficina de Derechos Reales del Departamento para obtener la cancelación de la inscripción de la concesión

¹² La disposición se sustenta en la Resolución Administrativa expedida por la Prefectura del Departamento de Potosí, la cual revocó y anuló la concesión sobre uso y aprovechamiento de aguas de las vertientes del Silala que la Prefectura entregó a *The Antofagasta and Bolivian Railway Company Limited* mediante proveído prefectural de 23 de septiembre de 1908, elevado a rango de escritura pública bajo el número 48-1908, y otorgada ante el Notario de Hacienda de Potosí e inscrita en el departamento de Derechos Reales, bajo la partida 3, foja 3 vuelta del libro segundo de hipotecas de la provincia de Sur Lípez, en fecha 28 de octubre de 1908.

¹¹ Informe Superintendencia de Saneamiento Básico.

otorgada mediante la Escritura Pública N°48 del 23 de septiembre de 1908¹³.

Sin embargo, la empresa concesionaria –*The Antofagasta and Bolivian Railway Company Limited*– interpuso recurso de nulidad contra la Resolución dictada por el Prefecto Departamental de Potosí, Ing. Omar Manzano Murillo.

A pesar de este intento, el 2 de agosto de 1997, la Sala Plena de la Corte Superior de Distrito se declaró sin competencia para conocer el recurso de nulidad interpuesto, debiendo en todo caso recurrirse a las instancias superiores previstas por ley.

Durante el actual gobierno, mediante el Decreto Supremo 25500 de 30 de agosto de 1999, se encomienda a la Superintendencia de Saneamiento Básico proceder a la licitación pública nacional, para otorgar la concesión del uso y aprovechamiento de aguas del Silala para fines de comercialización y/o exportación.

4. BREVES APRECIACIONES TÉCNICAS

4.1. Definición conceptual

4.1.1. Silala

El área Silala¹⁴ está ubicada al Sud de la cordillera Occidental de Bolivia y delimita la frontera entre las Repúblicas de Bolivia y Chile. Pertenece al cantón Quetena, provincia Sud Lípez del Departamento de Potosí.

Las “vertientes del Silala” se refieren a numerosos manantiales de agua subterránea que brotan naturalmente a la superficie, debido a las condiciones hidrogeológicas y morfológicas reinantes en la zona.

¹³ ZELADA CASTEDO, ALBERTO, *Uso y aprovechamiento de las aguas manantiales del Silala*, Unidad de Análisis de Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

¹⁴ Silole, en los mapas topográficos del Instituto Geográfico Militar (I.G.M.).

El origen de estas aguas subterráneas procede principalmente de la infiltración de aguas meteóricas tales como el agua de lluvia, hielo y/o nieve fundida que se dan en las cimas y flancos de los siguientes cerros: Silala Grande (5.494 m.s.n.m), Inacaliri (5.570 m.s.n.m.) y Silala Chico (4.849 m.s.n.m.). Geológicamente, dichos cerros corresponden a una cadena de volcanes apagados, donde actualmente conforman la “Cuenca Hidrológica del Silala”, que tiene una superficie aproximada de 70 Km². Dicha cuenca hidrológica cuenta al menos con 94 manantiales u ojos de agua distribuidos en dos sectores, ubicados al Norte y al Sur, respectivamente. Hoy, cuenta con una infraestructura hidráulica relacionada con la captación y conducción de las aguas, por canal abierto. Estas instalaciones son obras civiles de características precarias.

Según descripción de especialistas autorizados, se trata de una cuenca volcánica de 41 Km² de superficie, cubierta con manantiales o afloramientos de aguas subterráneas, que forman a su alrededor áreas húmedas cubiertas de pasto (yareta). Estos manantiales están esparcidos desde la parte superior de los cerros, situados a 5.300 m.s.n.m., y están rodeados por macizos volcánicos. La distancia entre el grupo de ojos de agua de la parte superior y de la parte inferior es de algo más de 1.200 metros aproximadamente.

La precipitación pluvial en esta región es reducida, ya que varía de 5 a 40 mm/año. Por consiguiente, el lugar donde se ubican los ojos de agua es una zona árida semi-desértica y además despoblada. Las únicas áreas húmedas existentes en la zona provienen de aguas subterráneas que emanan a la superficie.

No existen en la región indicios de escurrimiento de aguas en forma natural, sea de manera permanente o temporal, como para configurar un curso equiparable a un río. De los “manantiales” generados, por acuíferos subterráneos, afloran a la superficie volúmenes pequeños con un caudal que no pasa de 200 Lts./seg y que, además, se insumen debido a la permeabilidad de los suelos y rocas de origen volcánico.¹⁵

¹⁵ ZELADA CASTEDO, ALBERTO, *Uso y aprovechamiento de las aguas manantiales del Silala*, Unidad de Análisis de Política Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

4.1.2. Río

Un río es una corriente de agua permanente o temporal que desemboca en el mar, en otro río principal o en un lago, o se infiltra en el terreno. Su característica más importante es su curso o cauce y la existencia de una ribera¹⁶.

La regulación y canalización de ríos tiene distintos objetivos: hacerlos navegables, fijar su curso, evitar la peligrosidad de sus crecidas, sanearlos mejor y permitir una constante utilización de sus aguas.

4.1.3. Vertientes o manantiales

Según la definición de la Superintendencia de Saneamiento Básico, manantial es todo curso de agua subterránea que brota de forma natural a la superficie, como consecuencia de las características morfo-estructurales subterráneas y superficiales. Según el *Diccionario Rioduero de geología y minería*, vertiente es el agua que brota de la tierra por su propia fuerza.

5. TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

5.1. Actores burocráticos

5.1.1. Prefectura de Potosí

Apenas hecha la denuncia del uso irregular de las vertientes del Silala, el Prefecto de Potosí, Yerko Kukoc, organiza una Comisión que se traslada a la zona del Silala el 8 de mayo de 1996. La Comisión estuvo integrada por Carlos Francisco Balbín (Provincia

Baldivieso), Macario Bautista (Daniel Campos) y Lucio Condorceth (Tomás Frías).

El 10 de mayo, el Prefecto de Potosí, Yerko Kukoc, presentó el informe de su viaje al Consejo Departamental. El Prefecto señaló que en la frontera verificó la “realización de trabajos de mantenimiento de un acueducto existente desde fecha imprecisa (...) pero son totalmente falsas las denuncias sobre el desvío intencional del Silala”¹⁷.

El informe de Kukoc, al igual que el de la Cancillería, establece que las obras de canalización de las vertientes del Silala se encuentran en territorio chileno.

Por segunda vez y con el fin de encontrarse con las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo que viajaban de La Paz, el Prefecto de Potosí y otros miembros del Consejo Departamental, el 18 de mayo de 1996, visitaron la zona del Silala. En este viaje la Comisión estuvo integrada por técnicos del Instituto Geográfico Militar para conseguir mayor precisión geográfica y no tener dudas que las obras civiles se encontraban en territorio nacional.

El 8 de noviembre de 1996, se inicia la primera acción legal y administrativa emprendida por la Prefectura de Potosí. Se citó a todas las empresas que se sentían con derecho de concesión de aguas en el Departamento de Potosí, quienes debían registrarse en la Unidad de Ventanilla Unica hasta el 20 de noviembre de 1996.

En vista que ninguna persona jurídica pública ni privada se presentó reclamando por el uso de las aguas del Silala, se procedió con la siguiente acción: la revocación de la concesión de 1908, mediante Resolución Administrativa N° 71/97, firmada por el Prefecto Omar Manzano Murillo.

La Prefectura de Potosí promulgó una Resolución por la que se declara fenecida, sin extenderse en razones jurídicas, la mencionada concesión de aguas en beneficio de la extinguida *The Antofagasta and Bolivian Railway Company Limited*.

¹⁶ *Diccionario Rioduero de geología y minería*, “Agua Surgente o Artesiana”, 1980.

¹⁷ Declaraciones textuales del Prefecto de Potosí, Yerko Kukoc, publicado en *El Diario* el 11 de mayo de 1996.

5.1.2. La resolución administrativa

Se pone en relieve las siguientes consideraciones:

Examinados los antecedentes se estableció que ya no existen las motivaciones condicionantes reales como normativas que dieron lugar a la concesión, expresados en la desaparición de requisitos esenciales que hacen jurídicamente a una concesión como objeto y causa:

1. La reconversión tecnológica de las locomotoras.
2. La desaparición de la finalidad.
3. La inexistencia jurídica de la empresa concesionaria.

Con estas tres bases jurídicas se resuelve:

- a. Anular la concesión y consiguiente adjudicación de los manantiales del Silala otorgada a favor a la empresa *The Bolivian and Antofagasta Railway Company Limited*, dejando así sin efecto la escritura pública N° 48/1908.
- b. Proceder con el trámite de cancelación de la inscripción que mereció la concesión y adjudicación en la oficina de Derechos Reales.

El Vice-canciller de Bolivia, Eduardo Trigo, entregó oficialmente la Resolución Administrativa número 71/97, del 14 de mayo de 1996 al Cónsul General de Chile en Bolivia, Oscar Fuentes, en acto protocolar realizado en la Cancillería de la República. En esta oportunidad, el representante del gobierno chileno deja en claro que se trata de procesos administrativos internos en los que el Estado chileno no tiene por qué injerir.

Como dentro de los 30 días hábiles ninguna empresa reclamó por la Resolución Administrativa N° 71/97, el 20 de junio de 1997 el Presidente de la República de la época, Gonzalo Sánchez de Lozada, mediante Decreto Supremo N° 24660, procedió a elevar a rango de Decreto Supremo la Resolución Administrativa 71/97 de 14 de mayo de 1997.

El Decreto Supremo correspondiente, en su artículo único, sostiene:

Elévese a rango de Decreto Supremo la Resolución Administrativa 71/97 de 14 de mayo de 1997, dictada por el señor Prefecto del Departamento de Potosí.

Los señores Ministros de Estado de Relaciones Exteriores y Culto, Gobierno y de la Presidencia, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Durante el año 1998, dos autoridades estuvieron a la cabeza de la Prefectura del Departamento de Potosí, Douglas Davis Guerra y Wilson Lora Espada, quienes intentaron una negociación institucional específica entre la Prefectura y la empresa inglesa para llegar a un acuerdo.

En 1999, la Prefectura del Departamento está a cargo de Daniel Oropeza Echeverría, quien junto al Presidente del Comité Cívico Potosinista, Mario Renjifo, el 11 de febrero de 1999 viajó a la ciudad de Iquique (Chile), con el fin de intercambiar criterios sobre las negociaciones para una futura venta de aguas (ubicadas en el Salar Laguna) a la empresa chilena Inés de Collahuasi. Por este motivo, en marzo de 1999, el ex-presidente de la Comisión de Política Internacional, Andrés Solíz Rada, y el Presidente de la Brigada Parlamentaria Potosina, Carlos Aranibar, plantearon la destitución de Daniel Oropeza de la Prefectura por “negociar de formal ilegal los recursos hídricos de Potosí”.

5.1.3. Superintendencia de Saneamiento Básico

Mientras la Prefectura de Potosí intentó negociar con la empresa *The Bolivian and Antofagasta Railway Company Limited* el uso de las aguas del Silala, la Superintendencia de Saneamiento Básico comenzó a actuar en el plano administrativo desde 1998, siguiendo de cerca lo que acontecía.

En marzo de 1999 el Superintendente de Saneamiento Básico, Luis Uzín Fernández, prestó un informe a los miembros de la Comisión Política Internacional de la Cámara de Diputados, donde indica que se está coordinando junto a la Cancillería una estrategia sobre la base de una licitación de las aguas del Silala, porque la única forma de aprovecharlas era vendiéndolas al exterior, es decir a Chile,

toda vez que la ubicación geográfica de los ojos de agua no permitía un mejor uso en el país.

La Superintendencia de Saneamiento Básico y la Cancillería contrataron técnicos que realizaron análisis sobre el origen, curso y el uso que se podría dar a las vertientes del Silala. Los estudios revelaron que de cortarse el actual suministro, las aguas del Silala permanecerán en territorio nacional y se insumirán, por lo que la licitación sería una de las alternativas con mayores posibilidades de ser concretada.

El 17 de Junio de 1999, en la misma región del Silala, se reunió la Comisión Interinstitucional conformada por la Cancillería, Ministerio de la Presidencia y la Superintendencia de Saneamiento Básico con la empresa chilena responsable a fin de analizar la compensación por el tiempo utilizado. En estos mismos días la autoridad reguladora informó que la Superintendencia preparaba los términos de una convocatoria a licitación pública sobre el uso de las aguas del Silala.

Paralelamente a esta disposición del gobierno, el Cónsul de Chile en Bolivia, Adolfo Caraffi, señalaba que las vertientes del Silala eran un recurso compartido. A estas declaraciones, Luis Uzín señaló que el Silala no podía ser un “río”, porque una característica fundamental es que no se tiene un cauce permanente, porque en la zona del Silala es imposible debido a la alta porosidad del suelo y el escasísimo nivel de lluvias (de 5 a 40 milímetros al año).

El Poder Ejecutivo —el 30 de agosto— aprobó el Decreto Supremo 25500 que autoriza a la Superintendencia de Saneamiento Básico proceder a la licitación pública nacional para el aprovechamiento de las vertientes del Silala. El gobierno había decidido recuperar la soberanía sobre los manantiales del Silala, no sólo mediante la Resolución Suprema emitida por la Prefectura de Potosí (71/97), posteriormente elevada a rango de Decreto Supremo (24660); sino que procedió con toda la autoridad que delega la Constitución Política del Estado (Art. 136 y 137) y dispuso la licitación de los manantiales que no constituyen un río y menos de curso sucesivo, para que sean empresas nacionales las que las administren y negocien con las empresas chilenas el monto que deben pagar por el uso de este curso hídrico.

5.1.3.1. El proceso de licitación

El Pliego de Licitaciones fue presentado por la Superintendencia el 9 de septiembre de 1999 y estuvo a disposición de los interesados a partir del 10 del mes y año en curso previo depósito de 1500 Bs. en una cuenta corriente del Banco de Crédito. El 9, 11 y 13 de septiembre de 1999, la Superintendencia de Saneamiento Básico publica en el periódico *La Razón*, la Licitación Pública Nacional N° SA 001/99.

La Superintendencia de Saneamiento Básico convocó a personas de nacionalidad boliviana (de origen o por nacionalización) individuales o colectivas, consorcio o sociedad anónima, o sociedad de economía mixta legalmente constituidas en Bolivia para el aprovechamiento de las aguas del Silala, ubicados en el Cantón Quetena, Provincia Sud López del departamento de Potosí¹⁸. La Licitación tuvo por objeto el otorgamiento de la Concesión para el uso y aprovechamiento de las aguas de los manantiales del Silala, en la industrialización, comercialización interna y/o externa, y su transporte mediante canales, tuberías, o envasada en botellas y botellones, dotación de agua potable.

5.1.3.2. El pliego de licitación

Fueron 10 las empresas que compraron el Pliego de Licitaciones. El 7 de enero de 1999, cuando se procedió a la apertura de las propuestas del sobre “A”, se presentaron dos empresas: Ductec S.R.L. y Aguas del Illimani. La apertura de los sobres “B”, con las ofertas económicas en el proceso de licitación de la explotación de las aguas de las vertientes, se realizó el 14 de enero de 1999.

Las propuestas de las dos empresas fueron las siguientes: Ductec S.R.L. ofreció 46.800.000 dólares, con un promedio por año de 1.170.000 dólares. Por el contrario, la empresa Aguas del Illimani

¹⁸ La concesión se refiere a la concesión de aprovechamiento de aguas a ser otorgada por el Superintendente, mediante Resolución Administrativa a nombre del Estado, en favor del Adjudicatario.

El concesionario es la persona individual o colectiva constituida en Bolivia por el proponente o el adjudicatario que ha recibido la concesión. SIRESE es el Sistema de Regulación Sectorial creado por Ley 1600 de 28 de octubre de 1994.

ofertó 6.567.372 dólares pagaderos en 40 años con un promedio anual de 164.184.3 dólares. Asimismo, DUCTEC pretendía desarrollar 750 litros por segundo, mientras que Aguas del Illimani ofreció 200 litros por segundo.

El 13 de enero de 2000, Luis Uzín entregó al presidente de la República, Hugo Banzer Suárez, toda la documentación sobre el proceso de licitación de las aguas del Silala. Aunque la oferta de DUCTEC era ligeramente inferior al mínimo exigido (El Pliego de Licitación fijó 48 millones de dólares y DUCTEC ofreció 46.800.000 a pagar en los próximos 40 años), el 25 de enero del año en curso, la empresa DUCTEC ganó la licitación pública ofreciendo el pago anual de 1.9 millones de dólares a la Prefectura de Potosí. Con esta acción gubernamental, fue la primera vez que se firmó en Bolivia un documento de explotación y aprovechamiento de aguas en las que se estableció un monto a pagar al Estado boliviano. Finalmente, el 25 de abril de 2000 la empresa DUCTEC S.R.L. suscribió el contrato con la Superintendencia de Saneamiento Básico, para el aprovechamiento y explotación de las vertientes del Silala por 40 años.

5.1.3.3. Contrato de concesión de uso y aprovechamiento de los manantiales del Silala

El Contrato de Concesión de Uso y Aprovechamiento de Aguas finalmente fue celebrado entre la Superintendencia de Saneamiento Básico de la República de Bolivia, representado por el señor Luis Guillermo Uzín Fernández, designado mediante Resolución Suprema N° 218944 de fecha 9 de diciembre de 1999, por una parte; y, por otra, DUCTEC S.R.L., representada por el señor Hugo de la Rocha Cardozo.

De este contrato podemos decir lo siguiente:

1. DUCTEC S.R.L. queda autorizado para la captación y aprovechamiento de las aguas manantiales del Silala por un caudal variable en los 40 años de concesión, que se inicia con 140 lts/seg en el primer año y termina con un caudal de 750 lts/seg, estipulándose que el canon anual de pago corre a partir del segundo año de concesión.

2. El pago se realizará mensualmente mediante depósitos en efectivo o transferencias bancarias a la cuenta que señale la Superintendencia. Este monto beneficiará exclusivamente al desarrollo económico del departamento de Potosí.
3. A partir de la adjudicación, DUCTEC tiene un plazo de un año para planificar la explotación, y a partir del segundo año se debe realizar la explotación con la subsiguiente generación de recursos que alcanzará a 1.9 millones de dólares íntegramente para el Departamento de Potosí a lo largo de los 40 años que dura el contrato de adjudicación.

5.1.4. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

El 5 de mayo de 1996, *El Diario* iniciaba una campaña periódica sin precedentes. El titular del día fue “Corredor para agua y gasoducto es lo que cede Bolivia a Chile”.

Dos días después, la Dirección de Información Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto emite un Comunicado de ocho puntos –descrito anteriormente– por el que niega el desvío del “río” Silala, la penetración de súbditos chilenos a territorio nacional y la alteración de hitos fronterizos; pero asegura que incluirá este tema en la agenda bilateral para pedir algún beneficio económico por su uso.

El 8 de mayo, Antonio Aranibar rindió un Informe Oral ante el Senado Nacional acerca del problema de las vertientes del Silala. En su informe indicó que las aguas del Silala tenían su origen en ojos o vertientes que brotan en territorio boliviano, bordean el cerro Silala e ingresan luego a territorio chileno en su curso inferior. Más tarde, concretamente el 10 de mayo, la Cancillería hace saber que el uso de tales vertientes es producto de una concesión realizada a una empresa ferrocarrilera a principios de siglo.

El 18 de mayo del mismo año, se produce la primera visita *in situ* a la zona del Silala del entonces titular de la Cancillería, Antonio Aranibar, el titular de Defensa, los senadores peticionarios, el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta y el Director de Límites y Fronteras de la Cancillería. El viaje

permitió constatar que existían trabajos de aducción y obras humanas, la existencia de mojones que trazaban la ruta de un futuro gasoducto, la existencia de trabajos de mantenimiento y se determinó que la primera piscina para la toma de agua se encontraba en territorio boliviano.

Ante el clima de opinión generado y las irregularidades que el Canciller Aranibar detectó en su visita *in situ*, aseguró que para evitar contradicciones, en la próxima campaña de la Comisión Mixta boliviano-chilena pediría que se estableciera un hito de densificación en el mismo cañadón del Silala, donde se colocarían algunas otras señales intermedias para que quede absolutamente claro el límite exacto con Chile y que, por otro lado, pediría incluir en la agenda bilateral el tema de la utilización de las aguas del Silala.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, luego de la visita *in situ* al Silala, realizó estudios de carácter técnico en cuanto a las aguas y, posteriormente, los de orden jurídico, para determinar el rumbo a seguir en el tema y eventualmente plantear una compensación económica a Chile.

Después de haber verificado que se trata de aguas concedidas de acuerdo a la ley nacional, se determinó que se debió encarar la situación y resolverla por la vía del derecho interno y en la jurisdicción boliviana. Los análisis realizados en el orden jurídico establecieron que éste no era tema de orden binacional y no afectaba a los Estados de Bolivia y Chile.

Antonio Aranibar reconoce que a partir de la denuncia que hizo *El Diario*, se desarrolló una investigación por parte de la Cancillería, que determinó que las aguas del Silala son un recurso hídrico indebidamente utilizado.

(...) el estudio del caso y la definición de una nueva posición en la Cancillería de la República tuvieron su origen, es cierto, en presiones surgidas en el país, las que sin embargo, es preciso puntualizarlo, (...) estaban orientadas en la errónea dirección que hasta entonces el Estado boliviano por medio de la Cancillería asignaba al tema: las de aguas internacionales que configuraban un “río” y que consiguientemente, caían, en su tratamiento y para toda finalidad jurídica o política, bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, la presión se dirigió a que el

Ministerio a mi cargo planteara el tema a Chile y lo añadiera a la lista de agravios sin solución de nuestra relación vecinal¹⁹.

El Estado boliviano debido a su falta de institucionalidad no tomó las determinaciones apropiadas sobre ese tema en su momento, el cual aparecía ante los ojos del gobierno como un asunto de relaciones exteriores. Sin embargo, más tarde, Aranibar reconoció que equivocadamente se habló de un “río internacional de curso sucesivo que nacía en Bolivia y terminaba en Chile”, situación que no corresponde a la realidad porque la geomorfología del Silala son “ojos de agua” que a manera de vertientes brotan a la superficie, por lo que son plenamente bolivianas. A partir de trabajos legalmente autorizados, sus cauces fueron canalizados hacia Chile.

La Cancillería hace saber a la Prefectura de Potosí que éste es un tema de derecho administrativo, por lo que su solución compete a esa institución. El Prefecto Yerko Kukoc entiende que esa medida intenta encubrir “uno de los múltiples problemas que ‘quemar las manos’ del gobierno en sus relaciones con su homólogo de Chile”.

El prefecto, seguro que el Silala es un problema de derecho internacional, cree que en su condición de administrador de un gobierno local no le compete el conocimiento y solución de un problema internacional, y que pretender que Potosí se encargue del conflicto es una manera de lavarse las manos.

Sobre la base de nuevos criterios técnicos y jurídicos, la Cancillería y la Prefectura de Potosí (el gobierno nacional y la autoridad local), asumieron una acción coordinada y conjunta para poner término al uso irregular de las vertientes. La Cancillería sostuvo varias reuniones con la Brigada Parlamentaria de Potosí, entidades cívicas (Prefectura y Alcaldía) con las que se definió el procedimiento, el mismo que consistía en agotar las gestiones de la Prefectura con la empresa concesionaria que explotaba el recurso, antes de tomar decisiones políticas.

¹⁹ “La verdad sobre el Silala”, nota de opinión firmada por el ex-canciller de la República, Antonio Aranibar, publicado en *La Razón* el 20 de junio de 1999, sección A, p. 4.

Pese a que el problema era de competencia de la Prefectura de Potosí, el Gobierno sigue de cerca las negociaciones entre la Prefectura y la empresa. La Cancillería no estuvo al margen del proceso; a través de la Unidad de Análisis de Política Exteriores (UDAPEX), se asistió permanentemente las gestiones de la Prefectura.

A finales de Abril de 1999, se anunció que el gobierno nacional remitió una nota a la empresa que utilizaba y se beneficiaba con las aguas del Silala para que dentro de un plazo determinado haga conocer su posición en torno a la futura utilización de dicho recurso hídrico. En caso contrario y tal como expresó el Canciller Murillo de la Rocha, si la empresa no demostraba interés en negociar las condiciones para seguir utilizando esas aguas, Bolivia estaba dispuesta a cortar el suministro²⁰. Más tarde se supo que el Gerente de la empresa, Philip Adeane, había tenido contacto con el Gobierno a través del Ministerio de la Presidencia.

En agosto de 1999 las negociaciones entre la Cancillería y la empresa *The Antofagasta (Chili) and Bolivian Railway Company Limited*, se encontraban estancadas.

El Gobierno por Decreto Supremo 25500 del 30 de agosto de 1999, decidió encomendar a la Superintendencia de Saneamiento Básico, proceder a preparar la licitación pública nacional para la concesión del uso y aprovechamiento de las aguas del Silala para fines de comercialización y/o exportación. La misma semana de anunciada esta decisión gubernamental, el Cónsul de Chile, Adolfo Caraffi, señaló que las aguas del Silala pertenecían a Chile y Bolivia, porque se trataba de un río internacional de curso sucesivo, “Bolivia no debe tocar esas aguas ni pensar en una licitación por tratarse de un río de curso internacional”²¹.

²⁰ Según los estudios técnicos realizados se determinó la imposibilidad técnica para que este recurso hídrico vuelva a territorio nacional, a no ser que se construya una represa de gran magnitud, además de la necesidad de contar con energía eléctrica para bombear las aguas hacia territorio boliviano o, en otro caso, llevar adelante obras en la divisoria de aguas para llevar las aguas a las pampas del Silala, obra de ingeniería de gran magnitud.

²¹ Declaraciones del Cónsul de Chile, Adolfo Caraffi, a *El Diario* el 6 de septiembre de 1999.

Apenas firmado el contrato entre la empresa concesionaria, DUCTEC S.R.L., y la Superintendencia de Saneamiento Básico para el uso y aprovechamiento de los manantiales del Silala, Chile hizo saber que tal disposición carecía de efectos jurídicos por cuanto el Silala era un recurso hídrico internacional compartido y entablaría una contienda jurídica internacional si Bolivia insistía en licitar las aguas del Silala.

Finalmente cabe recordar que en el marco de la XV Cumbre del Grupo de Río realizada la primera semana de abril de 2000, “Bolivia anunció que podía conversar con Chile sobre las aguas del Silala sin que esta determinación implique que se reconozcan demandas que legalmente no corresponden. Desde entonces ambos países habían definido establecer una agenda bilateral sin exclusión temática”²². Más tarde este nuevo enfoque quedaría consolidado en la reunión de la Cumbre de Presidentes de Sur América, realizado en Brasilia a principios de septiembre de 2000, ocasión en la que se decide presumiblemente incorporar el problema de las vertientes del Silala a la agenda bilateral.

5.1.5. Ministerio de la Presidencia

Su incorporación formal deviene de la revocación de la concesión de 1908 por la Resolución Administrativa 71/97 de la Prefectura de Potosí y su posterior elevación a rango de Decreto Supremo el 20 de junio de 1997, que encomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Presidencia, llevar adelante las acciones que fueran necesarias.

Por instrucción del presidente de la República, el Ministerio de la Presidencia realiza un seguimiento especial al problema del Silala. Su mayor actividad en las políticas gubernamentales adoptadas se da en el proceso de licitación –que estuvo a cargo, sobre todo, de la Superintendencia de Saneamiento Básico– y en su papel de representante del gobierno. Además, el Ministerio de la Presidencia sirvió

²² GUMUCIO GRANIER, JORGE, entrevista realizada el 7 de septiembre de 2000.

de intermediario entre la empresa inglesa e instituciones gubernamentales —como la Prefectura y la Cancillería— durante los intentos de negociación.

El Ministerio de la Presidencia, siguiendo el curso de acción trazado en las reuniones de coordinación que mantuvo con la Cancillería y la Superintendencia de Saneamiento Básico, emprendió las siguientes acciones:

1. En 9 de abril de 1999, el titular del Ministerio de la Presidencia, Carlos Iturralde, de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y de Gobierno, remitió una nota a la empresa *Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited*, notificándole que tenía la obligación de cumplir el Decreto Supremo 24660 y se le otorgó un plazo de 60 días, a los fines de restablecer un diálogo en el marco de tal decreto. El Ministro de la Presidencia, Carlos Iturralde, en el mes de junio de 1999 confirmó que la empresa chilena que utilizaba las aguas del Silala tomó contacto con el gobierno boliviano para tratar el tema.
2. Como resultado de las gestiones mediante el intercambio de notas, que tuvo lugar a partir de la comunicación cursada el mes de abril, se acordó celebrar una reunión entre una comisión técnica del gobierno de Bolivia y representantes de la referida empresa, la misma que se efectuó el 17 de junio de 1999 en la misma región del Silala.
3. Por otra parte, se encomendó a la Superintendencia de Saneamiento Básico como autoridad competente en la materia, analizar y preparar los términos de una convocatoria a licitación pública que permita establecer las condiciones y términos a los que deberá ajustarse una futura concesión.

Además estaban a disposición de esta Comisión otras instituciones técnicas como ser la Superintendencia de Saneamiento Básico, el Servicio Nacional de Geología y Minería y el Instituto Geográfico Militar, que podrían dar los elementos técnicos que la Comisión precise. La Comisión realizó un estudio jurídico internacional del problema.

5.2. Actores no burocráticos

5.2.1. Congreso

La corriente y clima de opinión pública creada por *El Diario* en el caso de las vertientes del Silala, determinó que los parlamentarios Jorge Suárez, del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Guido Riveros, del Movimiento Izquierdista Revolucionario (MIR), el diputado condepesta, Aldo Michel, y el senador Carlos García enviaran una petición por escrito el 6 de mayo de 1996 (un día después de la primera denuncia) al Canciller Antonio Aranibar.

El texto indica:

Solicitamos al Canciller de la República informe mediante la Dirección de Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores la denuncia efectuada por el matutino *El Diario de La Paz* en sentido de que Bolivia estaría cediendo un corredor para agua y gasoducto a Chile, sin ningún tipo de compensación, en la Provincia Nor Lítpez de Potosí, comprometiendo la corriente del río Silala y también la soberanía nacional y la dignidad de todos los bolivianos.

Asimismo, por Resolución encomiendan a la Comisión de Relaciones Exteriores “(...) elaborar un informe jurídico y técnico referido sobre temas que son motivo a la petición del informe oral, que en el lapso de treinta días presentará al Honorable Senado Nacional.”

Es importante enfatizar que la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Senadores entregó tres informes sobre el Silala sin consenso, entre finales de septiembre y mediados de octubre, cuando se esperaba uno conjunto, lo que muestra que en el ámbito legislativo no hubo acuerdo y cada integrante tomó su propio camino.

Los tres informes presentados ante la Cámara Alta por los senadores Valentín Abecia, Arturo Liebers, Luis Lema, Raúl Gallo y Guillermo Rosso coinciden en señalar que por el consumo de las aguas del Silala, Chile debe otorgar una compensación económica a Bolivia. La falta de consenso en su aprobación se debió a las contradicciones acerca del Silala, si era o no un río de curso sucesivo. Algunos senadores en su informe, como el de Valentín Abecia, señalaban que

el Silala era un recurso hídrico generado por manantiales y que se estancaban en nuestra región, y que de estos estancamientos es que se hacían las tomas para recién transportarlas a la República chilena.

Por otra parte, otros senadores asumieron que este tema, relativo al uso de recursos de la Nación por parte de otra potencia, era competencia directa de la Cancillería.

El 10 y 11 de diciembre de 1996, en sesión reservada, a petición del presidente de la Cámara de Senadores, Luis Lema, y los senadores Carlos García, Gonzalo Valda y Leopoldo López, se interpelló al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Antonio Aranibar, y al Ministro de Defensa Nacional, Alfonso Kreidler.

Por segunda vez, el 18 de marzo de 1997, el Senado pidió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto acciones concretas para que Chile proceda al resarcimiento de daños y al pago por la utilización de las aguas del Silala.

Un año más tarde, el 29 de mayo de 1998, el presidente de la Brigada Parlamentaria de Potosí se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Javier Murillo de la Rocha, y otros representantes del departamento de Potosí, para dar información detallada de la situación del problema del Silala y de la labor que cumple el equipo multidisciplinario de asesoramiento²³ a la Prefectura de Potosí.

Debido a que el tema del Silala fue considerado por el gobierno como un tema de “interés nacional” y su tratamiento fue muy reservado, seguramente existieron otras peticiones de informes escritos u orales entre el Congreso y las instituciones burocráticas correspondientes, que no son consideradas en esta investigación.

5.2.2. Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas

Apenas hecha la denuncia, son dos las instituciones sobre las cuales se vuelca la atención de la opinión pública exigiendo una respuesta: la Cancillería y el Ministerio de Defensa.

²³ Se refiere al Grupo Técnico de Apoyo conformado por técnicos de la Superintendencia de Saneamiento Básico, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Presidencia para asesorar a la Prefectura de Potosí y hacer los estudios técnicos pertinentes.

Como encargado de la defensa de la integridad y la soberanía territorial, el 7 de mayo de 1996, cuando el Canciller de entonces, Antonio Aranibar, rinde informe ante el Congreso, también lo hace el Ministro de Defensa, Jorge Otasevic.

El entonces Comandante General del Ejército, Hernán Aguilera, el 10 de mayo de 1996 indica que, como una medida precautoria, el Ministerio de Defensa había determinado que las Fuerzas Armadas refuerzan la frontera con Chile en la zona del Silala.

Más tarde, la primera semana de febrero de 1997, a la cabeza del Ministro de Defensa, Alfonso Kreidler y otras autoridades del Batallón Loa, con asiento en Uyuni, visitaron la zona del Silala.

Finalmente, la Brigada Técnica del Servicio Nacional de Hidrografía Naval (SNHN), brazo técnico de la Fuerza Naval Boliviana (FNB), realizó en junio de 1999 un estudio de las aguas del Silala. Según este estudio el caudal de agua que ingresa a territorio chileno es de aproximadamente 279,7 litros por segundo.

5.2.3. Instituto Geográfico Militar

El Instituto Geográfico Militar fue la primera institución que se trasladó a la zona del Silala una vez que *El Diario* hizo la primera denuncia (el 8 de mayo de 1996).

Un aspecto relevante de esta institución es que la hoja cartográfica N° 5927I referente al sector del Silala, todavía está vigente y se puede advertir que las vertientes del Silala están nombradas como “río Silala (canalizado)”²⁴.

El Parlamento de Bolivia instruyó el 27 de abril de 1999 al Instituto Geográfico Militar cambiar en todas las cartas y mapas oficiales, el nombre de río Silala, por el de “vertientes”, debido a que geomorfológicamente el Silala no constituye un río propiamente dicho.

²⁴ El parlamentario Andrés Solíz Rada en su discurso de interpellación al Canciller el 16 de marzo de 1999 señala ¿Cómo es posible que el Instituto Geográfico Militar prosiga usando mapas en los que figura el inexistente río Silala, inventado por el Ing. neozelandés Hosias Harding, quien en los primeros años del presente siglo, fue gerente del Ferrocarril Antofagasta-Bolivia, asesor del gobierno de Chile y encargado de trazar la nueva línea fronteriza después del trazado de 1904?

5.3. Actores del entorno

5.3.1. Organizaciones cívicas de Potosí

La participación de organizaciones cívicas en el proceso de toma de decisiones de políticas gubernamentales como un actor del entorno, que hizo presión sobre una política gubernamental específica, apareció desde el momento en que la Cancillería delega responsabilidad en la solución del problema a la Prefectura de Potosí.

Una vez conocida la medida, el 5 de mayo de 1997 se hizo una reunión en Cotagaita a la que asistieron el Prefecto de Potosí, miembros del Consejo, dirigentes cívicos y autoridades locales del sudoeste potosino. La reunión llegó a la conclusión de que tratándose de un asunto delicado, se recomiende al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se haga cargo de tomar las acciones pertinentes.

Un año más tarde, los reclamos regionales otra vez se harían escuchar. Esta vez en contra de la licitación de los manantiales del Silala. El dirigente del Comité Cívico Potosinista, Cesar Navarro, anunció que la entidad no permitiría que las aguas del Silala fuesen licitadas unilateralmente sin la consulta previa y que los beneficios económicos en su integridad sean para el departamento de Potosí²⁵.

El 14 de septiembre de 1999, COMCIPO determinó un paro departamental por 24 horas en rechazo a la licitación de los manantiales del Silala y en contra de los intentos de privatización del Servicio Eléctrico de Potosí S.A. (SEPSA).

El 10 de enero de 2000 se realizó una reunión entre el gobierno y las autoridades cívico y departamentales de Potosí, en la que el Superintendente Luis Uzín dio un informe técnico y económico sobre el proceso de licitación de las vertientes en las que participaron las empresas DUCTEC y Aguas del Illimani, además de explicar las regalías que el Departamento recibiría por la explotación del Silala.

²⁵ El presidente de COMCIPO, Mario Rengifo Arteaga, no estaba de acuerdo con proceder con la licitación sin antes lograr la compensación económica por las aguas del Silala. Su oposición a la licitación es procedimental y no de fondo.

5.3.2. Gobierno de Chile

El Gobierno de Chile jugó un papel oscilante en el proceso de solución del problema de las aguas del Silala.

El 23 de mayo de 1996 el Cónsul General de Chile en Bolivia, Óscar Fuentes Lazo, en una nota aclaratoria publicada en *El Diario*, señaló:

Muchas veces se utilizó el vocablo CHILE o de REPUBLICA DE CHILE o de GOBIERNO DE CHILE como presunta parte chilena en este diferendo en torno a las aguas del río Silala o Silole, como se llama en Chile. Quiero precisar que la concesión de captación de agua del río indicado es un tema entre Bolivia (Departamento de Potosí) y una empresa inglesa cuyo nombre original era THE ANTOFAGASTA (CHILI) AND BOLIVIA RAILWAY COMPANY LIMITED y cuya heredera es hoy el FERROCARRIL ANTOFAGASTA A BOLIVIA (capitales privados ingleses y chilenos). Ese es el interlocutor con quien Bolivia debe hablar sobre la concesión de aguas del Silala (...).

Cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia hacía saber el carácter nacional del Silala, su similar de Chile apelaba a las declaraciones de la Cancillería boliviana realizadas el año 1996 en las que se habló del Silala como un río de curso internacional y mencionó además que dicho río aparecía también en los mapas del Tratado de Paz y Amistad de 1904, firmados entre Bolivia y Chile. “Hay una discrepancia entre la opinión que sostiene el gobierno boliviano hoy día respecto a la que ha sostenido antes. Nosotros tenemos la opinión que ha sostenido en 1996 el propio gobierno boliviano más las opiniones históricas de la comisión mixta y de los propios mapas con valor legal para ambas partes. Así queda este tema del lado nuestro”, afirmó²⁶.

Sin embargo, a tiempo de realizar las gestiones para su licitación, Chile solicitó a la empresa privada que hacía uso de este recurso hídrico a no mantener ningún tipo de contacto con las instituciones

²⁶ “Áspero debate entre vicescancilleres”, publicado en *El Mercurio* el 5 de septiembre de 1999, p. 5C.

bolivianas porque el tema del Silala sería gestionado por la Cancillería por tratarse de un “río transfronterizo que fluye desde Bolivia a Chile”.

El 27 de abril del 2000 Chile anuncia que no reconocería la concesión y adjudicación de la DUCTEC sobre las aguas del Silala: “(...) carecen de efecto todas las acciones que en virtud de él se pretendan ejercer”²⁷.

A finales de abril, mientras en Bolivia se firmaba el contrato de concesión con la DUCTEC S.R.L., el gobierno de Ricardo Lagos analizaba el tema de la concesión de las aguas del Silala, dispuesta por el presidente Hugo Banzer Suárez, en el marco del Consejo Asesor de Política Exterior, organismo integrado por ex-cancilleres, embajadores, académicos y expertos en el área.

Finalmente, por los acuerdos alcanzados en el marco de la cumbre sudamericana de jefes de Estado realizada los primeros días de septiembre del 2000 en Brasilia (Brasil), ambos gobiernos acordaron establecer una agenda sin exclusión temática en las que se presume se incluyó el tema del Silala y actualmente quedaría pendiente la contratación de una institución técnica e imparcial para que haga los estudios correspondientes que establezcan científicamente si se trata de vertiente o río, los derechos propietarios de uno u otro, la cuantificación actual y posible que podría obtenerse a partir de trabajos de mejoramiento para su explotación en beneficio de los dos países.

6. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Vivimos en pleno proceso de globalización económica y mundialización que obliga a los Estados a coordinar sus políticas gubernamentales y exteriores para hacer frente con más eficiencia y efectividad una serie de problemas que conciernen a toda la humanidad.

²⁷ “Licitación de Río Silala crea alarma en Chile”, publicado en *El Mercurio*, Santiago, 20 de diciembre de 1999.

Los bolivianos, chilenos y peruanos necesitamos cambiar la vieja visión del realismo geopolítico convencional del equilibrio de poderes por un esquema de cooperación e integración.

La mayor parte de los jóvenes y encargados de tomar decisiones gubernamentales adquiere la visión, imágenes y percepciones sobre sus vecinos de aquello que aprenden en los textos de historia de las escuelas. Es importante promover las iniciativas de revisionismo histórico que termine con los falsos mitos creados en torno a la Guerra del Pacífico.

Es por eso que en la adopción de decisiones de políticas gubernamentales en el caso del Silala, la participación de *El Diario* es relevante en un inicio y sobre algunas instituciones burocráticas.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, su accionar durante todo el proceso que comprendió nuestro estudio fue determinante para la llegada al punto actual. La Cancillería en un inicio mostró una falta de conocimiento del tema del Silala, asumiendo una responsabilidad demasiado apresurada ante el pueblo y el gobierno de Chile que más tarde tuvo que redefinir; pero, al mismo tiempo, la confusión en que cayó se debió en alguna manera a la presión de la opinión pública, sustentada por *El Diario*, que exigió un pronunciamiento oficial pronto.

El caso del Silala muestra un trabajo coordinado de varias instituciones públicas que adquiriría mayor importancia dependiendo de la política gubernamental a ser adoptada. Así tenemos que la Prefectura de Potosí, que si bien en un inicio mostró errores en su accionar al caer en las mismas imprecisiones de la Cancillería, una vez definidas las políticas gubernamentales a seguir, las ejecutó fielmente y con exactitud. El Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia, demostró el interés que el presidente de la República, Hugo Banzer Suárez, asignó a este tema, ordenando un seguimiento de cerca al caso Silala. La Superintendencia de Saneamiento Básico, en cumplimiento con sus funciones definidas, procedió –con la mayor cautela del caso– con la primera licitación para el aprovechamiento, explotación y comercialización de aguas realizada en el país.

El Congreso asumió un papel de fiscalización y control de los intereses nacionales. En aplicación legítima de sus funciones, exigió generar determinadas políticas gubernamentales de parte de los

actores burocráticos. Entre ellos el viaje de inspección y verificación de las denuncias de *El Diario*, así como los informes orales por el proceso de licitación de las vertientes del Silala presentados por el Canciller, el Superintendente de Saneamiento Básico y otros Ministros de Estado.

En el caso del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, ambos actores dejaron de ser tomados en cuenta a partir del momento en que se establecieron las políticas gubernamentales a seguir. Sin embargo, sus funciones antes de tal situación fueron importantes.

El Instituto Geográfico Militar y el Servicio Nacional de Geología y Minería se constituyen en brazos técnicos que colaboraron con los aspectos geomorfológicos del Silala para su licitación.

En el caso de los actores del entorno, las organizaciones cívicas –COMCIPO, sobre todo– ejercieron su presión en función a intereses y demandas locales.

El gobierno chileno, antes de que el gobierno boliviano oficializara su intención de proceder con la licitación de los manantiales del Silala, no realizó ninguna acción, salvo para asegurar que el problema era de orden privado entre la Prefectura de Potosí y una empresa inglesa. Sin embargo, a partir de 1999 aseguró que el conflicto de las vertientes del Silala debía seguir una solución bilateral, por tener una estructura hídrica propia de un río internacional de curso sucesivo.

Actualmente, los gobiernos de Bolivia y Chile acordaron iniciar una nueva etapa en las relaciones de ambos países y decidieron establecer una “agenda bilateral sin exclusiones ni condiciones”, incluyéndose presumiblemente el estudio técnico de las aguas del Silala que permita ampliar su caudal en beneficio de ambos países.

Por la investigación realizada y tomando en cuenta la importancia creciente que desarrollan los medios de comunicación, en general, y la prensa, en particular, en la actividad política, nos remitimos a hacer las siguientes recomendaciones:

1. Las instituciones burocráticas deben fortalecer la coordinación y acción conjunta con los órganos encargados de cuidar nuestras fronteras y recursos hídricos, para que éstos no caigan en imprecisiones que más tarde comprometan su posición y aseguren la defensa de los recursos naturales e intereses del país.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto debe desarrollar estrategias de políticas de comunicación que permitan un mejor flujo de información y relación entre la Cancillería y los medios de comunicación en general. El Estado debe analizar sus propios métodos de dirigirse a la prensa, por la importancia de su función y la existencia de grupos de presión celosos de la política exterior.
3. La burocracia estatal debe implementar una serie de políticas gubernamentales que hagan más ágil y eficiente su accionar, asegurando el funcionamiento óptimo de los procesos administrativos e institucionales. Con la implementación de la Ley del Funcionario Público, se evitieron cambios permanentes de funcionarios que provocan discontinuidad o tardanza en las políticas gubernamentales, como ocurrió en el caso de la Prefectura de Potosí.
4. Se debe dejar bien en claro la competencia específica de la Superintendencia de Saneamiento Básico en el derecho de autorizar el uso de los recursos hídricos del país con fines de saneamiento básico, comercialización y exportación, en vista de que la Ley de Aguas es motivo de observaciones por varios sectores sociales.
5. Es necesaria la realización de seminarios, conferencias, talleres, etc., sobre temas de política exterior y relaciones internacionales en los que participen los periodistas, para no caer en imprecisiones teóricas o técnicas.
6. El diálogo con el gobierno de Chile a partir de una agenda bilateral “sin exclusiones temáticas” en los que se incorpora el tema de los manantiales del Silala y el problema marítimo boliviano, debe ser conducido a través de la cooperación, integración y superación de diferencias del siglo XIX para que la historia no lo recuerde como otra oportunidad perdida.

8.

CHILE Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL AL MOMENTO DE LA SUSCRIPCIÓN DEL TRATADO DE 1904

CRISTIÁN FAÚNDES

Chile

1. INTRODUCCIÓN

En el presente texto se hace una revisión del escenario internacional en el que se desenvuelve la historia de Chile en el período que va entre 1879 y 1904 con el objetivo de entender el contexto en el que se desarrolla el Tratado de Paz y Amistad suscrito por Chile y Bolivia en 1904. En el estudio se observa que desde los inicios de la Guerra del Pacífico (1879-1883), Chile busca un entendimiento con Bolivia, se plantea incluso la posibilidad de conformar una alianza por medio de la “Política Boliviana”. Pero al

término de la guerra en vez de una alianza se logra un pacto de tregua.

El fin del enfrentamiento no representa el término de los problemas con Perú y Bolivia, sino que más bien es un punto de inicio de conflictos limítrofes, pero no sólo con estas dos naciones, sino que también con Argentina. Este último país invitado a conformar una Triple Alianza en contra de Chile en 1879, decide tomar una vía pacífica durante el conflicto armado y firmar un tratado con Chile (1881) que da origen a nuevos problemas.

Las situaciones pendientes con Argentina, Perú y Bolivia van conformando una difícil situación internacional para Chile a fines del siglo XIX con la constante amenaza de un cuadrillazo, lucha de tres naciones contra una.

En este contexto Chile necesita buscar soluciones cambiando el escenario internacional desfavorable, lo que consigue con los Pactos de Mayo de 1902 con Argentina, y el Tratado de Paz y Amistad con Bolivia en 1904, este último por medio de una fórmula compensatoria para dar a Bolivia acceso al mar en vez de puerto en el litoral.

2. LA GUERRA DEL PACÍFICO

2.1. Orígenes

En 1866 Chile acuerda con Bolivia realizar una administración compartida de la explotación de guano entre los paralelos 22° y 24°. Chile, país que limita con Perú al norte, cede soberanía a Bolivia.

Posteriormente, en 1874, Chile y Bolivia suscriben un Tratado por el cual Chile cede a Bolivia sus derechos soberanos en los territorios ubicados entre los paralelos 23° y 24°. La condición que Chile impone para que Bolivia tenga presencia soberana en aquellos territorios es el compromiso del gobierno de que en un plazo de 25 años no aumentarían las contribuciones a personas, industrias y capitales chilenos que ahí se encontraban.

Bolivia quebranta el acuerdo en 1878 con una ley que promulga Hilarión Daza, entonces Presidente de Bolivia, que grava con diez centavos el quintal de salitre que exportase la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta, que se hallaba bajo el amparo del Tratado de 1874. Posteriormente Daza rechaza someter a arbitraje la discrepancia y por un decreto en febrero de 1879, “reivindicó” las salitreras detentadas por la compañía que se había negado a pagar el impuesto.

El encargado de negocios de Chile en Bolivia, Pedro Nolasco Videla, resumió el punto de vista del gobierno y las consecuencias que iban a derivarse de la violación boliviana en una nota final que dirige a Hilarión Daza justo antes de su partida, el 12 de febrero de 1879:

Roto el tratado del 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 este 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 reiterada para buscar una solución justa e igualmente honrosa para ambos países¹.

El 14 de febrero una fuerza expedicionaria chilena, liderada por el Coronel Emilio Sotomayor, desembarca en Antofagasta, ordenando el mismo día la ocupación de Mejillones y Caracoles. El 1° de marzo Bolivia declara la guerra a Chile. Chile declara la guerra a Bolivia el 3 de abril de 1879 por el incumplimiento del Tratado de 1874. Perú entra en el conflicto articulando la Alianza, en virtud de un tratado de defensa mutua, de carácter secreto, que firma con Bolivia en 1873.

En la visión de los autores chilenos consultados, la Guerra del Pacífico se inicia por el incumplimiento de un tratado por parte de

¹ BULNES, GONZALO (1955) *Guerra del Pacífico*, vol. I, Santiago, p. 92. Citado por BARROS VAN BUREN, MARIO (1970) en *Historia Diplomática de Chile 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 361.

Bolivia. Este hecho es el que gatilla la ocupación, puesto que como declara Pedro Nolasco Videla, roto el Tratado de 1874, renacen para Chile los derechos que hacía valer antes del Tratado de 1866 sobre el territorio hasta el río Loa.

La Guerra del Pacífico se extendería desde 1879 a 1883. Por la limitación de espacio en el presente texto, se abordan directamente los aspectos más relevantes que tienen relación con la posterior firma del Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre Chile y Bolivia.

2.2. La Política Boliviana

El investigador Oscar Pinochet de la Barra afirma que recién iniciadas las acciones de guerra, con la ocupación de Antofagasta por tropas chilenas (14 de febrero de 1879), el gobierno del Presidente Aníbal Pinto lleva adelante diversas gestiones diplomáticas tendientes a dividir al enemigo, a separar a Bolivia del Perú, “lo que se ha denominado ‘política boliviana’”².

Domingo Santa María, como Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en la época, es partidario de la estrategia de Pinto y uno de sus impulsores. Pinochet de la Barra explica la gestión del ministro:

(...) estaba convencido de que ejerciendo presión sobre el más débil de nuestros contrincantes se podía acortar la guerra. Pero, otras dos razones le hicieron llevar adelante, tenazmente y con la pasión que ponía en la realización de sus ideas, la mencionada gestión. Una de ellas era correr más al norte la costa que Chile reconocía como boliviana, unos 170 kilómetros situados entre la desembocadura del río Loa y la bahía de Mejillones, luego de haber recuperado la costa y territorio interior que iban del paralelo 23° al 24°. A Santa María no le cabía la menor duda de que Bolivia debía mantener su salida al mar, pero sin cortar en dos el territorio chileno. La otra razón consistía en conservar entre los territorios de

² PINOCHET DE LA BARRA, OSCAR (1987) *¿Puerto para Bolivia? Centenaria Negociación*, p. 11.

Chile y Perú, como hasta entonces, una cuña boliviana, lo que se estimaba apropiado para la seguridad chilena³.

Así, Eusebio Lillo es designado por Santa María como Ministro Plenipotenciario de Chile en Bolivia, convencido de que las gestiones con Bolivia iban a requerir un contacto oficial urgente con algún plenipotenciario de Bolivia. En comunicación de Lillo a José Victorino Lastarria del 3 de diciembre de 1879 se expresan los alcances de esta política:

Dueños nosotros de todo el litoral boliviano y de todo el departamento de Tarapacá, debemos forzosamente dar un respiradero y una puerta de calle a Bolivia, colocándola entre el Perú y Chile, puesto que de otra manera la sofocaríamos y la compeleríamos a buscar anexiones con el Perú o la República Argentina. Es menester interesarla en su propio provecho, así como es menester también que nuestra posesión de Tarapacá pierda su carácter militar (...)⁴.

2.3. El repliegue de Bolivia en la batalla de Tacna

En 1880 Chile “tienta” a Bolivia a dejar la Alianza con Perú y luchar de su lado en contra del gobierno de Lima a cambio de Tacna y Arica; pero Bolivia se mantiene con Perú. El 26 de mayo de 1880 se libra la batalla de Tacna. La Alianza es derrotada y el ejército de La Paz se repliega al altiplano. Esa es la última batalla en la que chilenos y bolivianos se enfrentan con las armas.

El retiro del ejército de Bolivia del conflicto deja en posición incómoda a la nación altiplánica ante quienes acudieron en su ayuda. Según Pinochet de la Barra, “Bolivia se debatía entre el deseo de “canjear” su litoral perdido, en la región de Cobija, por una zona semejante en Arica, y el comprensible deseo de no recibirla directamente de

³ *Ibíd.*, pp. 11-12.

⁴ ANÓNIMO (1919) *La soberanía definitiva de Tacna y Arica*, Imprenta Universitaria, Santiago. Citado por PINOCHET DE LA BARRA, op. cit., pp. 13-14.

manos de sus dueños peruanos. La solución residía en que Arica, y aún Tacna, fueran entregadas, primero por el Perú a Chile, y que Chile las traspasara luego a Bolivia”⁵.

El 18 de septiembre de 1881, Domingo Santa María asume la presidencia de Chile. Su principal preocupación es sentar las bases de la paz con Perú y Bolivia, luego de la toma de Lima el 17 de enero del mismo año.

En las sesiones secretas de la Convención Nacional del Congreso boliviano a fines de 1882, “se discutió la solución aceptable para Bolivia y se adoptó la tregua, o la paz con cesión de puerto sobre el mar. Y como se consideraba muy difícil conseguir esto último predominó la idea de que la conveniencia nacional del momento era suscribir una tregua”⁶. El historiador Gonzalo Bulnes entrega detalles de la discusión en la Asamblea:

(...) en cuanto a la política internacional se declaró preferible la tregua y se resolvió que no se suscribiría la paz sin tener como condición esencial una zona de costa (...). Como Bolivia aspiraba a Tacna y Arica y éstas no habían pasado aún a manos de Chile, debía esperar que esto se realizase ajustando entre tanto una tregua. Y como Santa María y Lillo habían halagado sus aspiraciones en ese sentido se necesitaba que el cambio de soberanía estuviese realizado, de tal modo que el interés de Bolivia y la política del Presidente de Chile coincidían en la conveniencia de una tregua no de la paz⁷.

Pinochet de la Barra plantea que Chile retuvo Tacna y Arica para entregárselas como moneda de cambio a Bolivia por la conquista de su litoral.

Conviene recordar algo que los chilenos olvidan, y que es importante: los 300 kilómetros de costa y territorio interior bolivianos tenían un doble origen. Desde la desembocadura del Loa (21°27') hasta Mejillones

⁵ PINOCHET DE LA BARRA, op. cit., p. 20.

⁶ BULNES, GONZALO, op. cit., t. III, Valparaíso, p. 378.

⁷ *Ibíd.*, pp. 378-379.

(23°), un título aceptado tácitamente por Chile; entre los paralelos 23° y 24°, un título que nació de los tratados chileno-bolivianos de 1866 y 1874. Chile recuperó, durante la Guerra del Pacífico, este segundo territorio. El primero lo administró por veinte años, de 1884 a 1904, con el deseo de cambiárselo a Bolivia por Tacna y Arica⁸.

El historiador Gonzalo Bulnes tiene una visión distinta al respecto. A partir de la batalla de Tacna y a propósito de la postura del Congreso de Bolivia adoptada en la Convención Nacional de 1882, señala:

(...) la batalla de Tacna creó para Chile una situación nueva. Había ofrecido Tacna y Arica a Bolivia a trueque de que se desprendiese de la Alianza, y ella había preferido correr la suerte de las armas y contribuido con su ejército a disputarle la posesión de esos territorios. No estaba en la lógica Bolivia exigiendo ahora lo que pudo ser el precio de su adhesión antes de aquella campaña, y el sentimiento chileno tenía razón de formular esta pregunta que se hacía Novoa⁹ en presencia de las exigencias bolivianas: “¿Quién ganó la batalla de Tacna?”. Este combate era el final de una política. Bolivia prescindía de este aspecto esencial y fundamental¹⁰.

Hacia el año 1882 destaca la opinión dividida que existe entre los parlamentarios chilenos respecto de la “Política Boliviana”, aún a pesar de que Bolivia había rechazado en 1881 la oferta de Tacna y Arica a cambio de que abandonara al Perú en la batalla de Tacna.

2.4. El llamado a la Triple Alianza

A partir de 1879, Argentina fue tentada a entrar en la Guerra del Pacífico, particularmente por Perú, que le ofrecía litoral en el Pacífico a la altura de Salta desde la latitud 24 a la 27. Perú nunca

⁸ PINOCHET DE LA BARRA, op. cit., p. 24.

⁹ Jovino Novoa, diplomático chileno en Perú.

¹⁰ BULNES, op. cit., p. 379.

logró que Sucre formalizara la oferta, que sin duda le era incómoda porque tenía aún disputas limítrofes sobre Tarija y el Chaco.

El diplomático Mario Barros Van Buren en su *Historia Diplomática de Chile 1541-1938*, explica por qué la oferta no se concreta:

Según Prado, porque los brasileños presionaron a los bolivianos para que no cedieran ni un palmo de terreno. Según el autor boliviano Argueda, porque el gobierno de Daza no logró que Prado le compensara territorialmente la cesión. Según don Gonzalo Bulnes, porque los bolivianos no quisieron pagar el pato de la boda peruana con Argentina. Según los autores argentinos, porque ni Montes de Oca ni Avellaneda quisieron oír hablar del asunto, versión esta última que aparece confirmada por los informes de De la Torre¹¹.

Barros Van Buren menciona que la idea de ceder litoral en el Pacífico a Argentina la enuncia nuevamente el general Narciso Campero cuando toma el mando en Bolivia a raíz de la retirada de Tacna (1880). Se estudia por tercera vez, en 1884, a raíz de las conversaciones de tregua. Y en una cuarta oportunidad en 1902, cuando se discute con Chile el problema de la Puna de Atacama¹².

El 23 de julio de 1881, Chile y Argentina firman el Tratado de 1881 definiendo la frontera común, marcada “por las más elevadas cumbres de dichas cordilleras que dividan las aguas” y que pasaría “por las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. Chile cede la Patagonia, Argentina cede el estrecho de Magallanes y ofrece neutralidad. A juicio de Barros Van Buren, “Chile ganaba la ventaja imponderable de haber podido hacer la guerra contra Perú y Bolivia, sin temor a un ataque por la espalda”¹³.

Sin embargo, a mediano plazo este acuerdo crea más problemas que soluciones. Las disputas por la frontera con Argentina formarán parte de un contexto internacional adverso en el que se desarrolla la historia de Chile hasta principios de la siguiente centuria.

¹¹ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 388.

¹² *Ibíd.*, p. 388, nota al pie.

¹³ *Ibíd.*, p. 391.

Este cuadro se ve potenciado con los acuerdos que dan término a la Guerra del Pacífico.

3. LOS ACUERDOS DE 1883 Y 1884

El Tratado de Ancón de 1883 con Perú y el Pacto de Tregua con Bolivia de 1884 dan término a la Guerra del Pacífico, pero a partir de estos acuerdos surgen nuevos conflictos.

Dice Conrado Ríos: “Con el Perú se combatió duramente cuatro años y con Bolivia sólo siete meses. Con el primero bastaron menos de cuatro meses para firmar el Tratado de Ancón; con el segundo fue necesario emplear cuatro años para rubricar el Pacto de Tregua y veinte más para sellar la paz definitiva”¹⁴.

El Tratado de Ancón de 1883 deja el destino de Tacna y Arica en manos de un plebiscito que se realizaría en un plazo de diez años, pero que nunca se llevó a cabo; el destino de estas provincias quedó incierto. En 1884 Chile firma el Pacto de Tregua con Bolivia, en el que están los acuerdos básicos para un tratado que, luego de una serie de negociaciones, se firma 20 años después. El fin de la Guerra del Pacífico no cierra los conflictos con Perú y Bolivia, tampoco da una solución permanente ni estable.

3.1. El Tratado de Ancón (1883)

Después de la ocupación de Lima en 1880, Chile se encuentra con que no tenía con quien negociar la paz. El Almirante chileno Patricio Lynch gobierna el Perú mientras se intenta restablecer el orden en espera a que los peruanos eligieran a sus representantes para firmar la paz. La sociedad se encuentra dividida.

¹⁴ RÍOS GALLARDO, CONRADO (1963) *Chile y Bolivia definen sus fronteras 1842-1904*, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 128.

El 31 de agosto de 1882, Manuel Iglesias, un hacendado de Cajamarca, hace una convocatoria abierta para firmar la paz con Chile. La Asamblea acuerda pactar con Chile partiendo de la base de que Perú no fuera privado de fuentes de riqueza capaces de garantizarle un futuro desarrollo.

El 20 de octubre de 1883 se firma el tratado en el puerto de Ancón.

Pinochet de la Barra se pregunta por qué no se incluyó a Bolivia en el Tratado de Ancón, y “¿por qué el Perú, una vez firmado ese acuerdo, apenas unos días después, alentó las esperanzas bolivianas sobre Tacna y Arica?”. El ministro chileno de Relaciones Exteriores, Luis Aldunate, resume así su pensamiento en la materia, en términos duros contenidos en carta al Embajador Jovino Novoa del 21 de diciembre de 1883:

(...) hay en esto un juego doble de parte del Perú, que resuelto a celebrar la paz con la cesión de Tarapacá desde hace más de dos años a esta parte, se ha dejado desangrar y morir resistiendo a la cesión de Tacna y Arica a Chile. Si hoy consciente en ceder esos territorios a Bolivia, renunciando a la expectativa de recuperarlos mediante el plebiscito, es porque obran con falsía o por miedo¹⁵.

El diplomático Mario Barros Van Buren comenta los efectos del Tratado de Ancón:

En el mundo hispanoamericano, los efectos de Ancón fueron encontrados. Argentina comprendió que el tratado de 1881, firmado sin mucha fe, como otra postergación del asunto limítrofe, era necesario considerarlo como hecho firme. Y que, si surgía en su interpretación alguna diferencia con Chile, más valía que la coyuntura la encontrara bien armada. En 1885, el Congreso argentino recibía un proyecto largo, metódico y razonado sobre la necesidad de reorganizar las fuerzas armadas de la nación, crear una misión militar permanente en Europa y comprar buques y armamento. Comenzaba así el largo calvario armamentista que había de culminar en 1902.

¹⁵ BULNES (1914) op. cit., t. III, Valparaíso. Citado en PINOCHET DE LA BARRA, op. cit., p. 25.

El Imperio del Brasil respiró satisfecho. Surgía ahora, al otro lado de los Andes, una potencia seria y bien armada, capaz de distraer por muchos años la atención de Argentina y hacerla olvidar sus aspiraciones sobre El Plata superior y sus anhelos hegemónicos en el Paraguay y Uruguay.

Ecuador, comprometido en un largo diferendo limítrofe con el Perú, resolvió buscar la amistad chilena para precaverse de futuras amenazas. Igual actitud iba a tomar algunos años más tarde Colombia, al verse envuelta, por una política despreocupada, en el incidente de Leticia con el gobierno de Lima¹⁶.

3.2. La negociación del Pacto de Tregua de 1884 con Bolivia

Después de la firma del Tratado de Ancón entre Chile y Perú, Chile debate respecto de los pasos a seguir con Bolivia; incluso se habla de una alianza. Mientras, el mandatario boliviano, general Narciso Campero, practica la política de los tanteos.

3.2.1. Debate en el Congreso de Chile

El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Luis Aldunate, “(...) preconizó la conveniencia de una tregua con Bolivia, no de un tratado de paz, porque la tregua permitiría canjear después Tacna y Arica con ella, y sellar una alianza impercedera”¹⁷. Luis Aldunate dijo:

Que en las sesiones secretas del año último había manifestado al Senado la convicción profunda y personal de que la terminación del conflicto del Pacífico, y la paz sería, real y estable, habría de venirnos de nuestra alianza con Bolivia, y que aún mantenía esa convicción, a pesar de que el señor Senador (Vicuña Mackenna) decía entonces que ella nacía de un miraje, de una ilusión, ya que no serían los infidentes doctores de Chuquisaca los que hubieran de sancionar una obra de cordura y de patriotismo¹⁸.

¹⁶ BARROS VAN BUREN, op. cit., pp. 472-473.

¹⁷ BULNES, op. cit., p. 494.

¹⁸ *Ibid.*, p. 494.

Gonzalo Bulnes afirma que en el debate se habría insinuado que el convenio con Perú alejaría a Bolivia de Chile porque la anexión real o disimulada de Tacna y Arica cerraba las puertas a Bolivia, a lo que Aldunate responde: “Que lejos de eso, la circunstancia de pertenecer a Chile los territorios referidos, facilitaba nuestra inteligencia con Bolivia, puesto que salvaba el escrúpulo que este país había siempre manifestado, de no serle lícito aparecer en un tratado directo y tripartito, repartiéndose con Chile de los despojos de su aliado”¹⁹.

3.2.2. Acuerdos Lillo-Baptista, antecedentes de la tregua

El antecedente al pacto lo conforman las conversaciones entre Eusebio Lillo como Ministro Plenipotenciario de Chile con Mariano Baptista, representante boliviano, efectuadas en Tacna en 1882. Las negociaciones dieron como resultado los convenios Lillo-Baptista que el general Narciso Campero, entonces mandatario boliviano, no aceptó.

En opinión de Conrado Ríos, hasta la firma del Tratado de Ancón, el Presidente Campero buscó apoyo de naciones extranjeras que intervinieran en su favor. En la denominada “política de los tanteos”, Bolivia se habría acercado a Argentina, Brasil y Estados Unidos “buscando protección”. A juicio del autor, estas iniciativas no habrían fructificado²⁰. Para Conrado Ríos, después de la firma del Tratado de Ancón, que habría sido sorpresiva para Bolivia, hay un giro en la política exterior de Campero que se concreta a fines de 1883 con el envío de Belisario Salinas y Belisario Boeto con poderes para negociar la paz o la tregua.

A diferencia de Conrado Ríos, Gonzalo Vial estima que el general Campero habría autorizado los sondeos pacifistas con Chile “sólo para dar largas al asunto”²¹. El cambio en la política exterior

boliviana habría tenido relación con la salida del mandatario. Según el historiador, el general Campero:

(...) esperaba que –corriendo el tiempo– la ayuda argentina; la presión norteamericana sobre Chile, dejada sentir simultáneamente en las conversaciones de arreglo con el Perú; u otros factores todavía más hipotéticos, enhebraran alguna solución ventajosa para Bolivia. Ni el pacto chileno-argentino (1881) ni el Tratado de Ancón (con el cual –como se sabe– terminó el año 1883 la guerra entre Chile y Perú) pudieron desanimar a Campero. El presidente Santa María, exasperado, tuvo lista una ofensiva que, comandada por Lynch, desde Arequipa invadiría Bolivia hasta ocupar su capital. Los pacifistas bolivianos insistieron, alegando que las dificultades se allanarían una vez terminado el período de Campero. Efectivamente, éste dejó el poder el 1º de abril de 1884, y el día 4 siguiente los dos países firmaban el Tratado de Tregua.²²

3.2.3. Pacto de Tregua

El 7 de diciembre de 1883 comienzan las conferencias en Santiago. Como ya se mencionó, los acuerdos Lillo-Baptista eran punto de arranque y referencia; pero Salinas y Boeto plantearon la necesidad de un puerto al Pacífico en reemplazo del litoral perdido. El Canciller de Chile responde:

La fórmula de solución consagrada en el pacto de octubre reserva al Perú la expectativa de recuperar los territorios de la región cuestionada y comprometida la fe y la palabra de Chile en el más religioso cumplimiento de aquel pacto, no podría propender, siquiera fuese indirectamente, a que desaparecieran, desde el primer momento, las esperanzas que puede y debe cifrar el país vencido de recobrar el dominio de aquella región por los medios escogitados con este fin. Toda insinuación sugerida por nuestra diplomacia para turbar esta expectativa se estimaría ciertamente en el Perú como una burla del pacto solemne que acabamos de ajustar y como el intento de un despojo perseguido por Chile, ya no en su interés propio, sino en obsequio de un país tercero.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 495.

²⁰ RÍOS GALLARDO, *op. cit.*, p. 134.

²¹ VIAL, GONZALO (1984) *Historia de Chile (1891-1973)*, Editorial Santillana del Pacífico, S.A de Ediciones, Santiago, 3ª edición, Volumen I, Tomo I, p. 305.

²² *Ibíd.*, p. 305.

Los honorables señores representantes de Bolivia nos harán el honor de creer que Chile no podría prestarse, en ningún caso, a que se sospechara de la sinceridad y de la honradez de sus procedimientos²³.

El 4 de abril de 1884 los representantes de ambas naciones suscriben el Pacto de Tregua, y cuatro días después firman el Protocolo Adicional. El intercambio de los instrumentos de ratificación se realiza el 29 de noviembre de 1884.

Pendiente la tregua, Chile continuaría 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 (...)”²⁴.

4. TEMAS PENDIENTES AL TÉRMINO DE LA GUERRA DEL PACÍFICO: EL CASO DE CHILE

Como se observa, el fin de la Guerra del Pacífico no trajo consigo la paz. En la última década del siglo XIX, Chile se encuentra en una complicada situación internacional con varios frentes de conflicto abiertos, más aún con una diplomacia que opera con dificultades y poco profesionalismo. Chile necesita formalizar un nuevo orden internacional para disminuir la probabilidad de conflicto cerrando los temas pendientes.

En palabras de Gonzalo Vial, en el cambio de siglo, Chile era un país asediado. Según el historiador, no era algo extraño por los siguientes motivos:

La Guerra del Pacífico, junto con darnos nuevas superficies territoriales e inmensas riquezas mineras, nos acarreó el odio y el revanchismo de quienes –con buenos o malos títulos– habían ante-

riormente poseído y aprovechado unas y otras. Al mismo tiempo, la victoria sobre Perú y Bolivia causó gran inquietud entre los países cercanos (Argentina) o lejanos (Estados Unidos) que aspiraban a una hegemonía americana, los cuales presumieron un rival para sus pretensiones en el Chile triunfador. Por último, significaba un asedio más difuso, pero también indiscutible, la penetración económica inglesa y los vínculos que ella nos creaba con el Imperio, esos años en el apogeo; otras potencias –Alemania, los Estados Unidos– se incorporarían luego al “asedio” económico.

El historiador agrega que el estudio de estas pretensiones foráneas se completa con “la penosa inadecuación para afrontarlas que nos caracterizaba. Tuvimos un inestable actuar internacional”²⁵.

Específicamente en las relaciones con los vecinos, en Perú, a partir de 1892 se empiezan a manifestar las primeras inquietudes respecto del plebiscito en Tacna y Arica, que a un año del plazo estipulado en el Tratado de Ancón, todavía ni siquiera tiene los estatutos para su ejecución. Bolivia, en 1886, hace soberanía en territorios cedidos en el Pacto de Tregua a Chile. Argentina, por su parte, tampoco facilita las cosas; en los próximos 10 años Chile y Argentina se encuentran en dos ocasiones al borde de un conflicto armado.

Si bien en la Guerra del Pacífico Chile busca una alianza con Bolivia, a fines de siglo XIX La Moneda se ve forzada a buscar la paz con cualquiera de sus vecinos para cerrar los conflictos abiertos.

Comienzan los esfuerzos negociadores, pero también se manifiestan las hostilidades.

4.1. El accidente del *Baltimore*: Argentina, Perú y... Estados Unidos

Entre octubre de 1891 y enero de 1892, Argentina y Perú tienen ocasión de manifestar su hostilidad hacia Chile con el accidente del *Baltimore*, por medio del cual Estados Unidos recibe apoyo de ambas naciones para iniciar un ataque en contra de Chile.

²³ ALDUNATE, LUIS, *Los Tratados de 1883-84*, pp. 246-247. En RÍOS GALLARDO, op. cit., p. 138.

²⁴ En la Segunda base del Pacto de Tregua de 1884 entre Chile y Bolivia, ratificado el 29 de noviembre de 1884.

²⁵ VIAL, op. cit., p. 304.

La noche del 16 de octubre de 1891, dos marineros norteamericanos del crucero *Baltimore* murieron en una pelea campal que se desató en una taberna de Valparaíso. Dos días después el embajador norteamericano en Santiago entrega una nota de protesta exigiendo una alta compensación económica para los familiares de las víctimas; el Estado norteamericano interpreta que éste era un acto de hostilidad a su gobierno. La respuesta chilena no fue muy afortunada, de modo que el presidente Harrison (con carta abierta del Senado para declarar la guerra si fuera necesario) dio orden a los cruceros *Yorktown* y *Boston* de dirigirse a aguas chilenas y unirse al *Baltimore* en espera de instrucciones. El caso finalmente fue resuelto con una indemnización de parte del gobierno chileno. Lo que destaca en este caso es la reacción de los vecinos de Chile.

Mientras se desarrolla el incidente del *Baltimore*, el canciller argentino, Estanislao R. Zeballos²⁶, interviene en él oblicuamente; “actuación que hubiese sido aplaudida por Maquiavelo”²⁷, comenta Gonzalo Vial. En octubre de 1891, el canciller envía a Chile una carta esperando un arreglo amistoso y satisfactorio de esa situación violenta. En enero de 1892, concluido el incidente, Zeballos hace llegar al ministro chileno en Buenos Aires, Adolfo Guerrero, una afectuosa nota personal de solidaridad. Pero su posición respecto del tema era muy diferente. Dice Gonzalo Vial:

Paralela y secretamente, sin embargo, el mismo Zeballos había corrido tras Norteamérica, ofreciéndole los espontáneos pero no desinteresados servicios argentinos en el conflicto con Chile. Esta maniobra empezó corriendo diciembre (1891): el embajador argentino ante la Casa Blanca se acercó a Blaine²⁸ para decirle que, si estallara la guerra chileno-norte-

²⁶ Estanislao R. Zeballos cumplió un papel fundamental en las relaciones exteriores y cuestiones limítrofes de Argentina a partir de los años 70 en adelante. El 91 tenía 37 años y era Canciller, por segunda vez; también había sido miembro y presidente de la Cámara de Diputados (representantes nacionales). Ninguno de sus pasos por la Cancillería (1889-1890 y 1891-1892) fue muy largo, pero ambos dejaron huella y le ganaron fama. VIAL, GONZALO, op. cit., Volumen II, Santiago, 1ª edición, p. 177.

²⁷ *Ibíd.*, p. 175.

²⁸ James Gillespie Blaine (1830-1893) Secretario de Estado de Estados Unidos bajo la presidencia de Harrison entre 1889 y 1892.

americana, Argentina podría ayudar con carbón para la flota yanqui y, aun, permitir que eventuales ejércitos estadounidenses cruzaran territorio trasandino y nos atacaran (...) Blaine inquirió el precio. Respuesta del embajador: “Pediremos la parte austral de Chile”. La noticia se difundió a los medios diplomáticos de Washington. El ministro chileno la comunicó inmediatamente. Igual hizo el enviado brasileño con su cancillería; ésta “filtró” la información hacia el embajador chileno en Río, quien, por supuesto, también la participó rápidamente²⁹.

(...) Ignoramos la réplica de Blaine (si hubo alguna), pero consta que la propuesta argentina lo envalentonó contra Chile. Pues, esos días, manifestó al ministro brasileño en Washington contar con la ayuda argentina y peruana “para introducir (aquí) sus tropas y alimentarlas”. En cambio, Perú recuperaría Tacna y Arica, y Argentina obtendría “la posesión de toda la Patagonia”. Una vez más, Brasil deslizó esta noticia a la diplomacia chilena³⁰.

A juicio de Vial, Zeballos simbolizaba a un grupo de exaltados, brillantes, influyentes y audaces argentinos, que se preocupó, en el cambio de siglo, de dar a su patria una política externa. Vial observa el pensamiento de este grupo a través de Zeballos:

- a. Quería el predominio argentino sobre Sudamérica, encabezando su país en ella unos Estados Unidos similares a los del Norte. Afirmaban que era éste el destino lógico de Argentina, atendidas su extensión, sus riquezas naturales y la enorme masa poblacional –homogéneamente blanca y muy activa– que la inmigración europea le estaba inyectando. Zeballos expresó específicamente a Pitkin³¹ tales aspiraciones hegemónicas, y le solicitó, para alcanzarlas, el apoyo estadounidense.
- b. Zeballos creía encontrar, fundamentalmente, dos obstáculos y rivales de Argentina en sus anhelos de expansión: Brasil y Chile. Con ambos había problemas limítrofes; la lógica para abordarlos era obtener más tierra para Argentina, y adicionalmente

²⁹ VIAL, op. cit., p. 175.

³⁰ *Ibíd.*, p. 176.

³¹ Ministro norteamericano en Buenos Aires, R.C. Pitkin.

en el caso chileno, salida y puerto al Pacífico. A juicio de Vial, este grupo entendía que una patria bioceánica, con acceso al Atlántico y al Pacífico, estaba mucho más cerca del poderío ambicionado: “(...) lo único que importaba eran aquellos fines, siendo todo lo restante sólo medios, y ningún medio, descartable a priori. (...) Su exaltado, inhumano patriotismo expansionista los absolvía de todo y de antemano”³².

- c. Estos hombres no aceptaban que las cosas se hicieran –aun con las mismas finalidades– sino a su manera. “Sólo ellos conocían los problemas exteriores y limítrofes; nadie más podía meter mano en éstos sin error”³³.

4.2. Argentina

Gonzalo Vial, siguiendo una observación de Conrado Ríos, estima que hubo dos etapas de negociaciones entre Santiago y Sucre. La primera etapa, de 1890 a 1892, cuando, amenazada por el Perú, Bolivia necesita a Chile; y la otra (1893 en adelante) cuando, amenazada por Argentina, La Moneda necesita estar cerca del altiplano para que éste no participe en una alianza antichilena.

En la segunda etapa los temores bolivianos ante el Perú se van disipando. Pero las relaciones de Chile con Perú inician un proceso de deterioro por el vencimiento del plazo convenido en Ancón para el plebiscito de Tacna y Arica. Simultáneamente las relaciones chileno-argentinas se hacen más densas con las disputas sobre la frontera general, y más tarde por la Puna de Atacama. El historiador Gonzalo Vial afirma que en esta segunda etapa: “Se rumorea un eje Lima-Sucre-Buenos Aires; los diplomáticos brasileños nos previenen a su respecto. Es necesario que Bolivia sea neutralizada, alejada de tentaciones (...) Ahora Chile la busca”³⁴.

³² VIAL, op. cit., pp. 177-178.

³³ *Ibid.*, p. 178.

³⁴ *Ibid.*, p. 188.

Los hechos más significativos en las relaciones de Chile con Argentina, que a juicio del autor repercuten en las relaciones de Chile con Bolivia entre 1890 y 1904, son la carrera armamentista de 1898, el ánimo bélico de 1902 y la firma de los Pactos de Mayo.

4.2.1. 1898 y la carrera armamentista

La pugna por la Puna entre Chile y Argentina crea entre 1897 y 1898 un bando “belicista” en Chile, como el correlativo ya existente en Argentina (representado por Estanislao Zeballos). Chile entrega la Puna a Argentina en el Protocolo de 1896 a cambio de un arbitraje británico por la frontera, pero ambas partes intentan sacar mejor ventaja del trato: Chile pretende llevar la Puna al arbitraje olvidando el espíritu del acuerdo que era cederla; y Argentina busca saltarse el arbitraje. Mientras tanto, los peritos de límites se enfrascaban en discusiones para demarcar la frontera.

En 1898 Joaquín Walker Martínez, representante chileno en Buenos Aires, se entrevista con el Presidente Uriburo y con el Canciller, y saca por conclusión que “lo que los argentinos pretendían era: 1.- demorar la demarcación al máximo. 2.- eludir el arbitraje a cualquier precio. 3.- ocupar la Puna antes de que las comisiones de límites fijaran la frontera definitiva. 4.- apresurar el armamento”³⁵.

Todavía en 1898, a principios de febrero, el ingeniero chileno Ismael Vargas, miembro de la comisión de Límites, es capturado por fuerzas argentinas y retenido una semana en Timuyán. A fines del mismo mes, tropas argentinas proceden a fundar el pueblo de San Martín de Los Andes en territorio en litigio. Un poco más tarde, patrullas argentinas invaden territorio incuestionablemente chileno, cerca del lago Pirihueico, y ejercen actos de soberanía. El embajador de Chile, Walker Martínez, entrega documentos de protesta en Buenos Aires.

Hacia 1898 Walker Martínez le plantea la realidad de la situación al presidente Uriburo:

³⁵ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 565.

Tanto Chile como Argentina iban al desangre. Aunque pareciera increíble, ambas naciones, a fuerza de comprar barcos, estaban dejando atrás a las grandes potencias. Chile era en ese instante el séptimo poder naval del mundo, y Argentina, si concretaba la compra de los dos acorazados italianos, sería el sexto. Miles de hombres se entrenaban en los cuarteles para una guerra que colgaba del aire. Se gastaban sumas cuantiosas que bien podrían ir a obras públicas o de bienestar social. Y todo porque los peritos no se ponían de acuerdo, porque el gobierno argentino no estimulaba ni aceptaba ninguna gestión de paz y porque el arbitraje era sistemáticamente postergado por la Casa Rosada³⁶.

En junio de 1898 Argentina gestiona la compra de un tercer acorazado, el *Juan de Austria*³⁷.

El 19 de septiembre de 1898 Chile entrega un ultimatum. Finalmente, dos días después, Argentina acepta el arbitraje irrestricto. Chile y Argentina acuerdan aceptar las líneas de los peritos en aquellas zonas en que no hubiese diferencias de opinión. Se dejaba fuera del litigio, por ahora, la Puna de Atacama. Se remite a Su Majestad Británica las actas de demarcación para que resuelva sobre las fronteras. Chile y Argentina deciden no inmiscuirse en asuntos del Atlántico y del Pacífico respectivamente y entregar al árbitro inglés toda controversia en la situación de los canales e islas fueguinas³⁸.

Barros Van Buren comenta que “Argentina llevaba gastados 200 millones de pesos en armas con un presupuesto que alcanzaba a 106 millones en 1898, y todos sus créditos para entradas extraordinarias estaban cerrados. Chile llevaba gastados, en enero de 1899,

110 millones de pesos en armas, con un presupuesto de 91 millones y todos sus créditos exteriores estaban agotados (...)”³⁹.

El acuerdo pactado representa un alivio no sólo en las arcas fiscales, sino que también en las relaciones bilaterales. El 15 de febrero de 1899 los presidentes de Chile y Argentina se dan el Abrazo del Estrecho en Punta Arenas, abrazo que dio término a las esperanzas bolivianas y peruanas de un arreglo por medio de las armas.

Es muy probable que la carrera armamentista, los accidentes fronterizos y actos de soberanía no hayan derivado en conflicto armado gracias al presidente chileno en aquel entonces, Errázuriz Echaurren, quien era un pacifista. Gonzalo Vial y Mario Barros Van Buren recogen por separado una misma cita del epistolario del ex mandatario para dar cuenta de las razones de su pacifismo: “yo veo —dijo una vez— atravesar la pampa muy felices a los rotos nuestros, trayendo desde Buenos Aires, cada uno, un piano de cola al hombro. Pero detrás quedará un odio inextinguible que imposibilitará toda convivencia, porque vivirá alimentándose con la ilusión de la represalia”⁴⁰.

4.2.2. 1902, vientos de guerra entre Chile y Argentina

El fallo arbitral se dilata y existen temores respecto de la línea de conducta del árbitro. Si tomaba una decisión favoreciendo una de las dos tesis, *cumbres más altas* o *división de aguas*, el país perdedor no se conformaría jamás. “Si se seguía una norma de equidad era probable que el ambiente de armonía fuese más amplio”⁴¹, comenta Barros Van Buren.

En enero de 1902, se renueva la tensión entre ambos países. Chile ordena la construcción de dos acorazados más, *Constitución* y *Libertad*, en Inglaterra. Argentina inicia la compra de otros dos en Italia. En marzo de 1902 llegan a Chile el crucero *Chacabuco* y tres destructores. Ese mismo mes, el servicio militar llamó a las clases de

³⁶ Ibíd., p. 568.

³⁷ En octubre de 1897, Walker Martínez informaba que Argentina iniciaba gestiones para comprar dos acorazados italianos, el *Varesi* y el *Garibaldi*, con lo que la supremacía naval chilena podía darse por terminada. El ministro de guerra de Buenos Aires había ordenado a su Jefe de Estado Mayor trasladarse a Europa a comprar armamento por valor de 300.000 libras esterlinas. Dos nuevos regimientos de artillería se creaban en la Capital Federal, uno más en Córdoba y otro en Mendoza.

³⁸ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 574.

³⁹ Ibíd., p. 577.

⁴⁰ Ibíd., p. 579.

⁴¹ Ibíd., p. 602.

1879 y 1880, doblando la suma de conscriptos. En diciembre de 1901, Argentina establece su conscripción militar obligatoria a iniciativa del Ministro de la Guerra, coronel Pablo Ricciari. En marzo de 1902 se recogen los primeros 17.000 conscriptos⁴².

El 15 de diciembre de 1901, Estanislao Zeballos, comentando el gran desfile bonaerense de solidaridad con Perú y Bolivia, escribe:

Si Chile busca la solución en las batallas, tendremos que aceptarlo, haciendo un paréntesis, penoso aunque fructífero, a nuestro progreso para eliminar de una vez por todas de Sudamérica la industria bárbara de la guerra que desde hace 30 años explota impunemente la Moneda. Un solo grito de ira subirá del oriente de los Andes, enjambres de batallones argentinos avanzarán por todas partes desde Magallanes a Iquique y Chile será allanado y vencido al fin⁴³.

Nuevamente se asoma la amenaza de una Triple Alianza; ahora el ambiente sería más receptivo:

En medio de la tensión nerviosa y abrumada por la excitación de los belicistas, la Cancillería argentina buscó reeditar su política de 1873, es decir, buscar alianzas en la costa del Pacífico. El ambiente en estas naciones era mucho más receptivo que antes de la guerra del Pacífico. Perú, con dos provincias en poder de Chile, y Bolivia, sin mar, recibieron las ofertas argentinas con singular alegría. Una estrecha hermandad se definió entre los tres países, produciendo un activo intercambio diplomático y, lo que es en estos casos más importante, una gran corriente de simpatía entre los pueblos argentino, peruano y boliviano. Ya vimos que, en el desfile de 15 de diciembre de 1901 en la ciudad de Buenos Aires, diez mil manifestantes rodearon las Legaciones de Perú y de Bolivia al grito de “¡Vivan nuestros hermanos! ... ¡Muera Chile!”.

Este cariño fraternal estaba bien correspondido. Las prensas de Lima y La Paz abundaban en conceptos laudatorios para el pueblo de Argentina y sus fuerzas armadas. Una misión militar argentina fue enviada a La Paz

⁴² *Ibíd.*, pp. 602-603.

⁴³ *Ibíd.*, p. 603.

y se conocieron en Chile diversos mapas en que los planes de guerra permitían a las tropas argentinas pasar por territorio boliviano y atacar las guarniciones chilenas de Tacna y Arica desde el norte⁴⁴.

Este acercamiento de Argentina a Bolivia y Perú trajo tres consecuencias nefastas para la paz. A juicio de Mario Barros Van Buren⁴⁵:

1. Este acercamiento dio origen a una esperanza reivindicacionista excesiva en Perú y Bolivia, a tal punto que “ninguno de los países insistió en continuar conversando con Chile temas de arreglo. Lo entregaron todo a la futura victoria militar de Buenos Aires”.
2. El “cuadrillazo”⁴⁶ resurge como posibilidad. Otra vez Chile se prepara para una guerra en solitario contra tres, lo que “Levantó la moral bélica hasta el paroxismo. Parecía como si la raza chilena se reencontraba en el peligro y en la diferencia numérica”.
3. La tercera consecuencia es una reacción violenta en Buenos Aires para no abandonar la teoría de las “áreas de influencia”.

A juicio del diplomático, es necesario tener en cuenta estas tres consecuencias para comprender por qué los Pactos de Mayo (1902) y la firma del Tratado de Paz con Bolivia (1904) alteran tan profundamente el panorama internacional sudamericano, “no sólo por la quiebra del equilibrio que surgió de la guerra del Pacífico, sino por la confusión psicológica que se creó entre los pueblos, que pusieron todas sus esperanzas en una gran guerra del Cono Sur”⁴⁷.

El diputado Jorge Huneeus Gana, con la venia del presidente Germán Riesco, se entrevista con los ministros representantes de Italia y Alemania y les propone pedir a sus respectivos gobiernos que ofrezcan sus buenos oficios para apresurar al árbitro y sugerirle que

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 604.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 605.

⁴⁶ Cuadrillazo se le llama a un eventual conflicto de cuatro países en que se enfrentan tres contra uno: Chile enfrentando a Argentina, Bolivia y Perú.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 605.

actúe conforme a la equidad. El diputado está convencido de que el árbitro no inicia sus gestiones por temor a no dar el gusto a nadie, y tiene la propia impresión de que sería inevitable la guerra entre Chile y Argentina si el árbitro entrega una sentencia en derecho.

Finalmente, en marzo de 1902, la gestión del industrial Tornquist movió a Lord Landsdowne, Canciller británico, a iniciar la recopilación de información para comenzar el trabajo.

4.2.3. 1902, Pactos de Mayo

El 28 de mayo de 1902, Argentina y Chile acuerdan solemnemente iniciar la labor de arbitraje resuelta en el Laudo de 1898. Se solicita la actuación inmediata del árbitro inglés y se le dota de todos los elementos necesarios para su alta misión.

Simultáneamente se firma un protocolo adicional, por el cual Argentina y Chile se comprometen a limitar su poder naval, paralyzando las obras de construcción, desartillando los buques necesarios, a fin de igualar las fuerzas, no ordenar nuevas obras sin mutua información, detener los movimientos y adiestramientos extraordinarios de fuerzas terrestres, cancelar las compras de combustible que excedan el uso ordinario. “Fue el primer pacto de este tipo que se firmó en la historia diplomática el mundo y, también, el primero que se cumplió”⁴⁸.

De la tensión bélica se pasó a la armonía. Durante el año 1902 se firman tres tratados importantes con Argentina: uno sobre intercambio de profesiones liberales, uno sobre líneas telegráficas y uno sobre comisiones rogatorias⁴⁹.

4.3. Perú

Los hechos más significativos en las relaciones de Chile con Perú, tienen vinculación con la definición del destino de Tacna y

Arica. Cabe mencionar que después del Tratado de Ancón las relaciones empeoran en fecha cercana a los diez años del acuerdo, en 1892. En 1889 fracasa el Protocolo Billinghurst-Latorre en la expectativa peruana de una posible guerra entre Argentina y Chile. En 1901, con la adopción de una política más activa en Perú, se rompen las relaciones diplomáticas.

4.3.1. Cuestionamiento al Tratado de Ancón

En 1892 surgen las dudas respecto de la validez del Tratado de Ancón entre Chile y Perú suscrito en 1883, porque a la fecha, ya muy cercana al plazo de los diez años, aún no se redactaba el protocolo para el plebiscito en las provincias de Tacna y Arica. El convenio para dirimir la suerte del territorio queda sobrepasado por los hechos, el conflicto permanece y la fórmula de resolución caducaba. Se abría el conflicto por la disputa de las dos provincias.

En opinión de Gonzalo Vial, para algunos, todo el tratado quedaba viciado: “Muchos estadistas peruanos pensaban que, transcurridos los diez años sin protocolo ni plebiscito, el Tratado de Ancón quedaba nulo para Tacna y Arica, volviendo éstas, consiguientemente, al pleno y soberano dominio del Perú. Ni siquiera faltaron quienes considerasen esa nulidad viciaba todo el tratado, pretendiendo por esa vía fantasiosa aún recuperar Tarapacá”⁵⁰.

De 1892 a 1896 Chile y Perú buscan fórmulas de entendimiento que pasan por la repartición de los territorios, la posibilidad de la adquisición de ellos y finalmente la realización del plebiscito. No hubo acuerdo.

4.3.2. “Avalancha popular” por una eventual alianza peruano-argentina

Más tarde, el ministro chileno en Lima, Vicente Santa Cruz, comprende que Perú iba a evitar cualquier entendimiento de Chile con Bolivia y que apoyaría a Argentina en un conflicto armado.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 608.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 613.

⁵⁰ VIAL, *op. cit.*, p. 307.

Vicente Santa Cruz comenzó su labor como ministro chileno en Lima en julio de 1897. En su primera entrevista formal, presentó al canciller Riva Agüero una propuesta: reducir el plebiscito a una estrecha franja de terreno que abarcara exclusivamente Tacna y Arica. Chile cedería todo para el norte, pero todo para el sur pasaría a ser chileno. Según Mario Barros Van Buren, Riva Agüero le contestó que eso no sería posible porque la opinión pública peruana creía que Chile necesitaba la franja de Vitor para entenderse con Bolivia, “Y que prefería regalar Tacna y Arica a Chile antes de permitir que un pedazo de tierra peruana pasara a poder de los bolivianos”⁵¹. Las conversaciones quedaron estancadas.

En algún momento no especificado, Nicolás de Piérola⁵² le habría dicho a Santa Cruz “que si Chile iba a la guerra con Argentina, no habría ningún gobierno en Lima lo bastante fuerte para detener a la avalancha popular, y por ende la alianza fulminante peruano-argentina”⁵³.

4.3.3. Protocolo Billinghurst-Latorre

En 1889 se reabren las negociaciones a partir de una conversación entre el vicepresidente peruano Guillermo Billinghurst y el ministro chileno Valdés Cuevas. Billinghurst informa a Piérola que tiene “las más altas esperanzas de llegar a un acuerdo con Chile, sobre la base de la devolución de Tacna y Arica, siempre que Lima mantuviese una actitud totalmente neutral en el diferendo chileno-argentino”⁵⁴. Las conversaciones se llevan a cabo desde el 1º de febrero de 1889 hasta el 9 de abril del mismo año.

En las negociaciones no se alcanza un acuerdo respecto de las cesiones; por lo tanto, se busca un mecanismo para efectuar el ple-

⁵¹ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 585.

⁵² Nicolás de Piérola fue dictador en Perú entre 1879 y 1881, durante la Guerra del Pacífico. Sustituyó a Prado después de la pérdida aliada de Antofagasta y Tarapacá.

⁵³ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 588.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 586.

biscito, y se resuelve someter a la Reina de España la controversia respecto del derecho a voto en la región plebiscitada: si los residentes, como sostenía Chile, o los nacidos en la zona, como afirmaba Perú. El 16 de abril Latorre y Billinghurst firman el protocolo. El acuerdo nunca fue ratificado. La oposición en el parlamento chileno era demasiado alta. Perú a su vez deja morir el pacto.

Según Barros Van Buren, varias eran las razones de Perú para abandonar el acuerdo:

La primera, que dominó por entero a los últimos gabinetes de Piérola, fue la seguridad de que Argentina y Chile irían a la guerra ineludiblemente antes de terminar 1899. Aunque Piérola y el grupo de políticos de Ancón eran grandes partidarios de la neutralidad, tenían el fervor popular a favor de Argentina. Y al igual que el pueblo, esperaban que si Chile salía derrotado en la contienda, Perú recuperaría no sólo Tacna y Arica, sino todo Tarapacá, a cambio de concesiones portuarias al país vencedor⁵⁵.

Otros motivos de Perú eran la disputa fronteriza con Ecuador y la idea de una partición de Bolivia. Esta última habría sido una iniciativa de Nicolás de Piérola, quien el 23 de diciembre de 1898 citó al ministro Domingo Amunátegui a una entrevista informal para explicarle detalles de un plan para una repartición amistosa del territorio boliviano entre Perú, Argentina y Chile. La cancillería chilena ordenó terminantemente a su ministro desentenderse del asunto.

4.3.4. 1901, nueva política peruana

En 1901, Perú efectúa una protesta enérgica por la ocupación chilena en Tacna y Arica transcurridos los diez años previstos por el Tratado de Ancón. Curiosamente esa protesta se emite dieciocho años después del Tratado, diez años después de la fecha propuesta para el plebiscito. Esta acción ocurre como consecuencia de una nueva política peruana adoptada sobre la base del folleto de Garland. El

⁵⁵ *Ibid.*, p. 589.

autor del presente estudio observa que este hecho no puede estar ajeno al acercamiento entre Chile y Argentina en 1899 que se manifestó en el Abrazo del Estrecho en Punta Arenas.

Explica Barros Van Buren que en el folleto se estima que Chile está resuelto a quedarse con Tacna y Arica; que Argentina era una esperanza perdida, pues aún en un evento de guerra, Chile era demasiado fuerte como para confiar en una derrota, y concluía proponiendo a Estados Unidos su intervención en el conflicto como mediador y protector del Perú⁵⁶.

Chile replicó enérgicamente a la protesta peruana informando que sin plebiscito no había entrega, y que de no entregar Tacna y Arica al Perú, Chile no se lo entregaría a nadie. El ministro de Perú en Santiago, instruido por Lima, presentó sus cartas de retiro. Las relaciones diplomáticas quedaron rotas⁵⁷.

4.3.5. 1902, después de la firma de los Pactos de Mayo

La firma de los Pactos de Mayo con Argentina en 1902 provoca un efecto distinto al acercamiento que se produjo en 1899 entre La Moneda y la Casa Rosada. El folleto de Garland quedaría atrás y Perú no tendría más opción que entenderse directamente con Chile. En 1905 se reanudan las relaciones diplomáticas.

Barros Van Buren comenta:

Nuestras relaciones con Perú a partir de la firma de los Pactos de Mayo mejoraron apreciablemente. Chile mantuvo con entusiasmo su labor de asentamiento en Tacna y Arica, y Perú se preocupó de protestar cada vez que se fundaba una escuela, se levantaba un cuartel, se levantaba una parroquia o se expulsaba a un ciudadano. En 1905 se reanudaron las relaciones diplomáticas. Se produjo entonces un fuerte incremento del intercambio comercial. Relaciones intensas con Ecuador⁵⁸.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 593.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 594.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 621.

En Perú y en Bolivia la impresión fue desoladora. La prensa de La Paz llegó a decir que la actitud de Argentina durante los últimos cinco años había sido un engaño. Ahora sólo les quedaba entenderse con Chile⁵⁹.

4.4. Bolivia

4.4.1. 1895, la imposibilidad de llegar a un acuerdo

Emilio Bello Codesido, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile que firma el Tratado de Paz y Amistad con Bolivia en 1904, plantea que desde la tregua de 1884 hasta 1895 las negociaciones se centran en la búsqueda de una salida al Pacífico para Bolivia, en consecuencia con la Política Boliviana. Como el Protocolo de 1895 resulta impracticable por la situación pendiente entre Chile y Perú por la situación de Arica y Tacna, se buscan otras opciones en una segunda etapa de negociaciones que resultan en el Tratado de Paz y Amistad de 1904.

Bello Codesido explica⁶⁰:

La aspiración de obtener una salida propia al Pacífico, indicada por Bolivia como exigencia ineludible en las primeras gestiones de arreglo con Chile fue contemplada por los negociadores de 1884 como base necesaria para llegar a una solución definitiva; pero, esta condición, de que no era dable prescindir, envolvía un grave problema territorial al cual los resultados de la guerra daban un carácter excepcionalmente delicado.

No podía Chile en caso alguno aceptar que se interrumpiera la continuidad de su territorio, extendido con las incorporaciones de los departamentos peruanos de Tarapacá, Tacna y Arica, más allá de los límites septentrionales del antiguo litoral boliviano, y esto explica que en los

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 615.

⁶⁰ BELLO, EMILIO (1919) *Anotaciones para la Historia de las Negociaciones Diplomáticas con el Perú y Bolivia. 1900-1904*, Santiago, p. 187.

preliminares de las conferencias celebradas en Santiago con los Plenipotenciarios de Bolivia, señores Salinas y Boeto en febrero de 1884, se indicara la idea de ajustar una tregua indefinida durante la cual pudieran prepararse nuevas inteligencias para soluciones más estables, de recíproca conveniencia.

Es indudable que esta solución de carácter transitorio propuesta por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en aquella época, don Aniceto Vergara Alano, tenía muy estrecha relación con la idea de satisfacer las aspiraciones de Bolivia una vez que se definiera con arreglo al Tratado de Ancón la nacionalidad definitiva de los territorios de Tacna y Arica, sometidos a un régimen especial hasta que se llenara la condición del plebiscito en él estipulado.

De aquí se infiere que, desde que se ajustó con Bolivia el Pacto de Tregua, quedó ligado su más primordial anhelo de obtener una salida al Pacífico, a la expectativa de que Chile obtuviera un título definitivo de soberanía sobre Tacna y Arica, circunstancia que conviene anotar desde luego para apreciar el futuro aspecto de este problema internacional⁶¹.

A partir de la tregua, las negociaciones se realizan sobre la misma base de satisfacer las exigencias de Bolivia por un puerto en el Pacífico, las que en 1895 se consagran en la fórmula que más se ha acercado al *desideratum* anhelado por ese país. En opinión de Bello, los Tratados de Paz y Amistad, de Transferencia de Territorio y de Comercio firmados en Santiago el 18 de mayo de 1895, “parecían convertir en una realidad la solución completa de las cuestiones debatidas por los Gobiernos de Bolivia y Chile hasta esa fecha”⁶².

Pero en esta solución queda indeterminado el puerto o sección de territorio que adquiere Bolivia. Existe una limitante, una circunstancia incierta respecto del resultado del plebiscito en Tacna y Arica, que impide traspasar esos territorios al altiplano. Más aún está la incertidumbre respecto del territorio costero a entregar a Bolivia si el plebiscito era desfavorable a Chile perdiendo Tacna y Arica.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 187.

⁶² *Ibíd.*, p. 188.

En la aprobación de los tratados de mayo de 1895, el Congreso de Bolivia incluye una reserva que “equivale a conferir a Bolivia un verdadero derecho de elección en materia de concesión de puerto, razón por la cual fue objetada de inmediato por La Moneda”⁶³.

Los protocolos complementarios que tienden a precisar las obligaciones de Chile en orden a satisfacer la transferencia de territorio exigida por Bolivia, “dejaron de manifiesto que no existía acuerdo sobre la base fundamental de los pactos celebrados, y su no aprobación por los respectivos Congresos, hizo ineficaces estos pactos en su totalidad, como expresamente lo establecieron ambos gobiernos en notas aclaratorias cambiadas al efecto”⁶⁴.

El ex Ministro de Relaciones Exteriores explica:

(...) en realidad, sobre la acción de los Gobiernos, inspirada en un sincero propósito de armonía y de paz, habíanse impuesto factores que eran parte de otro conflicto internacional, el de Tacna y Arica, cuyas dificultades no permitían anticipar resoluciones sobre cesiones de territorio que tropezarían siempre con lo incierto y lo desconocido.

Este estado de cosas se mantuvo durante varios años. En el interregno fue abriéndose camino una nueva base para un tratado de paz con Bolivia, quedando eliminada por impracticable la idea de ofrecer a este país una zona de acceso al mar, lo que, aunque fuera una lógica y muy legítima aspiración, dada su condición de pueblo mediterráneo, no estaba en manos de Chile otorgar. Las negociaciones de 1895, así lo habían demostrado⁶⁵.

Cabe destacar, sin embargo, que hubo otro factor que se suma a la impracticabilidad de las negociaciones de 1895: la entrega de Bolivia a Argentina de un territorio que Chile reclama como suyo, la Puna de Atacama.

⁶³ CARRASCO, SERGIO (1991) *Historia de las Relaciones Chileno-Bolivianas*, Editorial Universitaria y Universidad de Concepción, Santiago, p. 114.

⁶⁴ BELLO, EMILIO, op. cit., p. 188.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 189.

4.4.2. 1895, la Puna de Atacama

La Puna de Atacama fue ocupada por chilenos desde 1879 y a partir del año siguiente se inició la administración civil del territorio. En 1889 las cancillerías de Bolivia y Argentina resuelven entenderse secretamente sobre el conflicto de Tarija. Buenos Aires propone ceder sus derechos sobre esta región a cambio de adquirir los 80.000 kilómetros cuadrados de la Puna de Atacama. Bolivia acepta y este acuerdo se hizo público en 1895.

En las negociaciones del Protocolo de 1895 que negocian Chile y Bolivia, en opinión de Mario Barros Van Buren:

Bolivia dio el traspie más espectacular de su historia diplomática al firmar el 12 de diciembre de 1895 un tratado con Argentina por el cual confirmaba la entrega incondicional de la Puna de Atacama al gobierno de Buenos Aires. Esto vino a revelar a los chilenos que habían estado conversando con una nación que se entendía a espaldas de ellos, con otras potencias, sobre los mismos territorios que eran materia de discusión⁶⁶.

El 17 de abril de 1896 se firma el protocolo que cede a Argentina la Puna de Atacama y entrega a Gran Bretaña el arbitraje de las diferencias entre ambos países, incluyendo la fijación del límite divisorio en la Puna misma. Para Barros Van Buren: “Este protocolo no pudo ser más precipitado. Los chilenos no se preocuparon de estudiar a fondo sus verdaderos derechos sobre la Puna. Y por el artículo 1° del acuerdo dieron a Bolivia derecho a intervención en un territorio al que, por haberlo ella misma cedido libremente, no le cabía ya derecho alguno. La miopía del mundo social y político pudo más que la sensatez⁶⁷”.

⁶⁶ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 535.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 541.

4.4.3. La nota de König y la segunda fase de las negociaciones

En la segunda fase en las negociaciones entre Chile y Bolivia, según Sergio Carrasco, “los gobernantes chilenos no consideraban indispensable para el progreso de Bolivia que ésta tuviera un puerto en el Pacífico”⁶⁸.

La nota reservada de Abraham König es un hito que marca esta nueva etapa. König negocia una nueva propuesta de arreglo con Bolivia desde que asume como diplomático en Bolivia el 7 de marzo de 1900, básicamente sobre la base del abandono definitivo de las pretensiones de Bolivia al litoral con compensaciones. En la contrapropuesta, Bolivia pide una posesión de Chile en el Pacífico. Más tarde, el 10 de agosto, el general José María Pando emite un mensaje presidencial anunciando el rechazo de las proposiciones de paz hechas por Chile.

König emite como respuesta una nota el día 13 de agosto de 1900, “(...) que con acritud y lenguaje sin duda desusados en las gestiones diplomáticas, deshacía una a una las pretensiones de Bolivia”⁶⁹. Los duros términos de la nota son criticados por la prensa, incluso por políticos chilenos, (...) nunca hasta entonces un representante chileno había empleado tan rígidas y a veces amenazadoras expresiones en una negociación con otro país⁷⁰. La reacción oficial boliviana estima que el texto es un ultimatum.

A juicio del catedrático Sergio Carrasco, “Nunca hasta entonces, y esto debe decirse en homenaje a König, se había usado tal claridad de fondo en el tratamiento de las controversias chileno-bolivianas”⁷¹. Agrega que la nota de König “marcó la agilización de las gestiones tendientes a llegar a un Tratado de Paz entre Bolivia y Chile”⁷².

⁶⁸ CARRASCO, SERGIO, op. cit., p. 125.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 120-121.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 123.

⁷¹ *Ibid.*, p. 123.

⁷² *Ibid.*, p. 123.

Lamentablemente, König no supo exponer en un tono diplomático la posición de Chile, que en ese momento había descartado la posibilidad de dar puerto a Bolivia por el resultado de las negociaciones de 1895. La opción era dar, mediante el ferrocarril, acceso a los puertos, lo que en esa época era un salto a la modernidad.

4.4.4. 1902, litigios territoriales en Bolivia

A principios de 1902, el general Pando se encuentra en una posición nueva dentro de un confuso cuadro internacional: por primera vez en su historia Bolivia necesita urgentemente arreglar sus problemas con Chile. En rápida sucesión, la Cancillería de Sucre se encuentra con litigios de frontera en el territorio del Acre con Brasil, en Santa Cruz de la Sierra con Argentina y al norte del Titicaca con el Perú⁷³.

Nombra como agente confidencial en Chile con misión extraordinaria y reservada a Félix Avelino Aramayo, Ministro de Bolivia en Londres, quien se entrevista con el Presidente Germán Riesco el 6 de abril de 1902. En carta al general Pando dice: “Llegamos al punto principal de la compensación: le dije que la idea más arraigada en el pueblo boliviano era la de una compensación como *sine qua non*, y que para vencer las resistencias que se levantarían indudablemente contra todo arreglo, era preciso que la compensación fuese tan importante que pudiera aceptarse fácilmente”⁷⁴.

Al día siguiente el ministro Félix Avelino Aramayo es recibido por el Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Eliodoro Yáñez, quien deja constancia de las bases de arreglo que traía el emisario en la Memoria de Relaciones Exteriores de 1902⁷⁵:

1. Abandono por parte de Bolivia de toda pretensión a un puerto en el Pacífico.

⁷³ BARROS VAN BUREN, op. cit., p. 617.

⁷⁴ COSTA DU RELS, A., *Félix Avelino Aramayo y su época, 1846-1929*, p. 157.

⁷⁵ Memoria de Relaciones Exteriores. Citada por RÍOS GALLARDO, op. cit., p. 163.

2. Independencia comercial de este país, quedando Chile sometido a la condición de nación más favorecida.
3. Abono por parte de Chile de una suma de dinero, entregada por anualidades, que se destinaría a la construcción de ferrocarriles que den fácil salida al Pacífico a los productos de Bolivia.

El 20 de octubre de 1904 se suscribe el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia. La ratificación es el 10 de marzo de 1905 con las siguientes cláusulas:

- 1° Bolivia cede a Chile el litoral de Antofagasta, “cuyo dominio nuestro país siempre discutió y que el Pacto de Tregua le había reconocido”⁷⁶.
- 2° Bolivia renuncia definitivamente, para siempre, a una salida al mar Pacífico por la costa chilena.

En virtud de estas dos cláusulas Bolivia obtiene de Chile las siguientes compensaciones:

- a. Chile construiría por su cuenta un ferrocarril para unir Arica con La Paz (450 kms) y traspasaría a Bolivia, después de 15 años, la parte del ferrocarril que estuviera en su territorio (241 kms), junto con otras obras e instalaciones no incluidas y tasadas de común acuerdo en 835.000 libras esterlinas (asunto que se concretó en mayo de 1928)⁷⁷.
- b. Chile reconoce a favor de Bolivia, a perpetuidad, “el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico”⁷⁸.
- c. Chile se compromete a pagar garantías hasta de cinco por ciento sobre los capitales que Bolivia invirtiera en la construcción

⁷⁶ RÍOS GALLARDO, CONRADO (1926) *Después de la Paz...*, Imprenta Universitaria, Santiago, p. 39.

⁷⁷ FIGUEROA, ULДАРICIO (1992) *La Demanda Marítima Boliviana en los Foros Internacionales*, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 16.

⁷⁸ Tratado de Paz y Amistad de 1904, Artículo 6, Anexo 2.

de los siguientes ferrocarriles: Uyuni a Potosí; Oruro a La Paz; Oruro, por Cochabamba, a Santa Cruz; de La Paz a la región del Beni; y de Potosí, por Sucre y Lagunillas, a Santa Cruz. Esta cláusula fue objeto de una reforma el 26 de mayo de 1908 por medio de un protocolo que dispuso en su Artículo 5º que en vez de la garantía ferroviaria establecida en el Artículo 3º del tratado, el Gobierno de Chile se comprometía a pagar las siguientes anualidades:

1º Veintidós mil quinientas libras (L 22.500) pagaderas el 30 de septiembre de cada año, después de terminada y entregada al tráfico la línea de Oruro a Viacha. 2º. Otras veintidós mil quinientas libras esterlinas (L 22.500) pagaderas el 1º de abril de cada año, después que se hayan entregado al tráfico doscientos cincuenta kilómetros más en los ferrocarriles ya referidos en conexión con el Ferrocarril de Oruro a La Paz, y 3º. Por último, diez mil libras esterlinas (L 10.000) más, anuales, una vez terminado el ramal que debe conectar la línea Oruro a Viacha con el ferrocarril de Arica a La Paz (...)

[Y el Artículo 6º dispuso que] estas anualidades deberán pagarse hasta enterar sin interés el saldo que resultare del fondo de un millón setecientas mil libras esterlinas (L 1.700.000) contemplado en el Artículo 3º, inciso 4º del Tratado de Paz de 20 de octubre de 1904, después de descontado el valor de la sección boliviana del ferrocarril de Arica a La Paz⁷⁹.

- d. Chile conviene entregar a Bolivia, en dinero efectivo, la suma de trescientas mil libras esterlinas.
- e. Chile se compromete además a cancelar créditos reconocidos por Bolivia a empresas mineras particulares por 4.500.000 pesos oro de 18 peniques “y otras obligaciones bolivianas, como créditos pendientes, bonos sin pagar contratados en 1872 y deudas pendientes por 2 millones de pesos oro de 18 peniques”⁸⁰.

⁷⁹ Protocolo sobre Garantías Ferroviarias entre Chile y Bolivia firmado el 26 de mayo de 1908, ratificado en 1911. Citado en RÍOS GALLARDO, op. cit., p. 39.

⁸⁰ FIGUEROA, op. cit., pp. 40-41.

En virtud de este tratado ambas naciones se otorgan recíprocamente la cláusula de nación más favorecida.

5. INTENSIDAD DE LOS CONFLICTOS

Con el fin de cuantificar y graficar la intensidad de los conflictos de Chile con los vecinos entre 1891 y 1902, el autor de la presente investigación recoge uno de los factores de análisis de conflictos que señala Remo F. Entelman en su “Teoría de Conflictos”, la *intensidad*.

Entelman define que la *intensidad* de la conducta conflictiva es un concepto que está vinculado con la intensidad de los medios o recursos de poder que utilizan las partes en busca de sus objetivos. Se entiende que al hablar de utilización de recursos, se incluye también la amenaza de esa utilización.

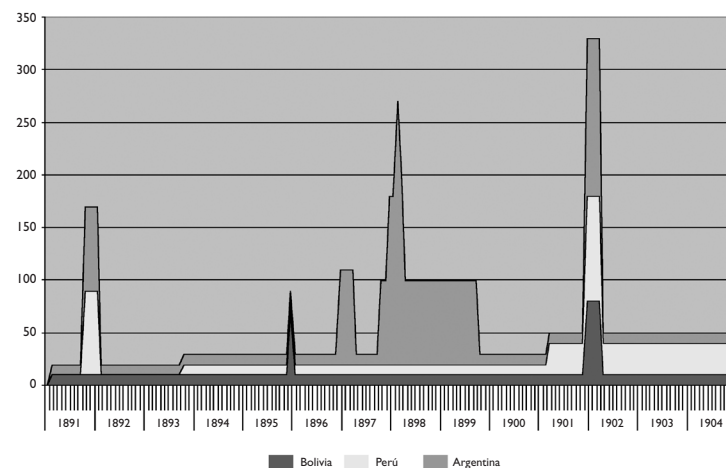
Para abordar el análisis de la evolución de los conflictos abiertos entre Chile con Argentina, Bolivia y Perú entre 1891 y 1902, el autor utiliza una escala propia elaborada de 0 a 100, donde 100 usualmente se entiende como estado de beligerancia o de guerra. A continuación los hechos con sus respectivos valores de intensidad y la fecha en que ocurrieron:

- a. Carrera Armamentista: 70
Chile y Argentina (octubre 1897 a 21 de septiembre 1899).
Chile y Argentina (diciembre 1901 a marzo 1902).
- b. Alianza militar secreta o confabulación: 70
Baltimore: Argentina confabula en diciembre con Perú y Estados Unidos (octubre 1891 a enero 1892).
Argentina busca Triple Alianza. Bolivia y Perú están involucrados (diciembre 1901 hasta marzo 1902).
- c. Infiltración de tropas: 80
Patrullas argentinas en el lago Pirihueico. Estuvieron dos años, se infiltraban en verano y hacían cobros por pastoreo hasta que las desalojó un escuadrón de caballería chileno (1898).

- Ejercicio de la soberanía en territorios en disputa: 60
 Cesión de la Puna por Bolivia a Argentina (diciembre 1895).
 Argentina funda San Martín de los Andes en territorio en litigio (febrero 1898).
- d. Accidentes limítrofes: 30
 Detención de un miembro de la comisión de límites de Chile en Argentina (febrero 1898).
- e. Protesta diplomática: 20
 Dos notas de protesta de Chile a Argentina (marzo 1898).
- f. Ruptura de relaciones: 20
 Entre Chile y Perú desde 1901 a 1905.
- g. Diferendo de límites (sin acuerdo de solución o en oposición a un acuerdo): 10
 Puna de Atacama (1886) con Bolivia.
 1895 con Argentina hasta Protocolo de 1896.
 1892 (abril). Las comisiones de límites fracasan en el intento de la demarcación del hito de San Francisco y Tierra del Fuego.
 Posturas irreconciliables de los peritos.

En el gráfico a continuación se suma el valor de los incidentes que ocurren en forma simultánea. Por ejemplo, con Perú, la ruptura de relaciones diplomáticas con Chile (1901 a 1905) se suma con el acercamiento tendiente a la organización de una Triple Alianza con Argentina y Bolivia. A su vez, las relaciones con Argentina sobrepasan el valor de 100 porque existe la voluntad de usar medios bélicos, aún cuando la situación no alcanzó un estado de guerra.

Intensidad de conflictos entre Chile y los países vecinos. 1891-1904.



Fuente: gráfico representativo de áreas elaborado por el autor en base a los datos recopilados en la investigación.

6. BALANCE FINAL

El escenario internacional a fines del siglo XIX y principios del XX era complejo en términos políticos y económicos. Estados Unidos ensayaba con la Doctrina Monroe y el denominado Big Stick; el caso Baltimore habría sido el primero entre muchos. Cabe considerar además que en América del Sur las naciones están en proceso de formación y enriquecimiento, lo que, acompañado de líneas limítrofes ambiguas, estimula a los patriotas a buscar la identificación de un pueblo mediante la lucha por el territorio. A esto se suma el natural proceso de posicionamiento en el concierto latinoamericano y mundial y la búsqueda de posesiones territoriales estratégicas que aseguren el futuro desarrollo nacional, tales como las riquezas (guano y salitre) y vías de comunicación (acceso al Pacífico, Estrecho de Magallanes).

La historia de Chile en el contexto internacional en la época posterior a la guerra del Pacífico hasta los Pactos de Mayo con Argentina en 1902 y el Tratado de Paz de 1904 con Bolivia, no se puede entender sin la revisión de la historia de las relaciones entre otros actores del continente, tales como Bolivia, Argentina, Estados Unidos, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, que jugaron un rol determinante en el equilibrio de fuerzas. Mientras no se establecía un equilibrio, existió un dinámico juego de alianzas en el cual también estuvieron involucrados intereses foráneos que pretendían resguardar sus capitales en la región o asegurar su permanencia en ella.

Cabe concluir el presente estudio aseverando que la coyuntura internacional para concretar un acuerdo de paz entre Chile y Bolivia era difícil por el juego de alianzas regionales. Cabe destacar, sin embargo, que los niveles de intensidad en los conflictos con Perú y Argentina son considerablemente mayores que con Bolivia.

Dadas las limitaciones del estudio y el corto espacio disponible, el autor considera necesario abordar en profundidad una investigación histórica con un gráfico a futuro que sea más detallado, que incorpore información de los anuarios de las cuatro cancillerías: Chile, Bolivia, Argentina y Perú, y de sus respectivas Embajadas en los cuatro países.

IV

CUARTA PARTE

El Tratado de 1904

9.

LA INCIDENCIA DE ARGENTINA
EN LOS TRATADOS
CHILENOS-BOLIVIANOS
DE 1895

JOSÉ MIGUEL CONCHA ROBLES
Chile

Al iniciar sus funciones la administración chilena de Jorge Montt, en el segundo semestre de 1891, el panorama interno e internacional de Chile presentaba ciertas complicaciones. A nivel regional la situación era claramente preocupante.

Chile había concluido una guerra civil cuyas consecuencias a nivel político habían significado una lucha fratricida entre la clase dirigente nacional y su consiguiente división. A nivel militar el ejército profesional prácticamente había desaparecido, debido a su lealtad al gobierno constitucional, y en lo referente a la marina, ésta había visto mermado fuertemente su poder después del hundimiento del blindado Blanco Encalada. Dichos hechos no pasaron desapercibidos para

los países vecinos. Chile había dejado parcialmente de ser el enemigo temible e “imbatible” surgido de las victorias de La Guerra del Pacífico. Esto último favorecía sin duda políticas más hostiles hacia Chile por parte de otras potencias regionales.

En lo concerniente a las relaciones con la República Argentina, atrás había quedado la euforia gestada producto del acuerdo de límites de 1881 y los cordiales contactos entre el gobierno de La Plata y la administración Balmaceda. La nueva dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino al mando de Estanislao Zeballos denotaba el cambio de ambiente en la relación bilateral. Zeballos, durante toda su carrera política, se destacó por su fuerte nacionalismo y su temor constante hacia Chile. Este temor lo llevó a liderar el grupo belicista en Buenos Aires, el cual estimaba que la única forma de detener el “expansionismo chileno” era mediante un enfrentamiento bélico (el nuevo canciller argentino había sido un duro crítico de la política “entreguista” que había otorgado a Chile la soberanía sobre el Estrecho de Magallanes y una parte de Isla del Fuego). Esas eran las características del conductor de la diplomacia rioplatense.

Respecto de Bolivia la situación no se presentaba óptima del todo. Aún cuando en 1892 asumió el gobierno de La Paz Mariano Baptista, de clara tendencia pro chilena, su administración en los primeros años estuvo fuertemente influenciada por la diplomacia argentina; los tratados referentes a sesión de territorios (Puna de Atacama) y los contactos comerciales y políticos así lo hacían ver. A tal nivel llegaron las relaciones bilaterales, que el gobierno boliviano se había visto entusiasmado por las promesas de la Casa Rosada de obtener un libre tránsito al océano Atlántico a través de una salida por el Alto Paraná. En el momento culminante de esta relación bilateral, las autoridades bolivianas se plantearon la posibilidad de reconstruir el antiguo Virreinato del Plata sobre bases federativas.

Quizás el único frente que generaba menor conflicto a las autoridades de La Moneda lo constituía el Perú, país que continuaba en una constante anarquía institucional, y sus dirigentes no deseaba enturbiar las relaciones con Chile en la expectativa de llegar rápidamente a una solución favorable respecto a la situación de Tacna y Arica.

En conclusión, para la administración Montt, la delicada relación con la Argentina estaba íntimamente ligada a nuestra relación con Bolivia. Era por tanto urgente retomar la política de acercamiento con respecto a este país, que años antes había impulsado el ex Presidente de la República Domingo Santa María. Dicha estrategia denominada la “Política Boliviana”, fue resucitada por razones de orden práctico y la necesidad de conjurar un peligro latente de guerra con la Argentina¹.

En relación a lo anterior, el gobierno chileno instruyó a su ministro plenipotenciario en La Paz, Juan Gonzalo Matta, a buscar fórmulas tendientes a alcanzar un acuerdo con Bolivia destinado a reemplazar el Pacto de Tregua de 1884 por un tratado de paz definitivo, el cual contemplaría el reconocimiento boliviano de la soberanía chilena en los territorios al sur del río Loa, a cambio del compromiso chileno de transferir a Bolivia un territorio que le diera salida soberana al Pacífico, con la finalidad de solucionar de una vez y para siempre el problema de la mediterraneidad que le afectaba desde febrero de 1879.

El historiador Vicente Mendoza reseña la situación de dichos años bajo la óptica de la opinión pública boliviana, de la siguiente manera:

(...) la política chilena zozobraba entre los azares de su expansionismo aventurero. Los conflictos con su vecina República Argentina, llegaron a agravarse en extremo grado. Chile, esta vez, no osó embestir a mansalva, como lo hizo en 1879, comprendía la situación azarosa en la que se encontraba, rodeada de adversarios justamente prevenidos por sus agresiones.

¹ Básicamente la llamada “Política Boliviana”, cuyo gestor fue Domingo Santa María, había nacido en 1879 y en su concepto más puro se basó en dos objetivos. El primero e inmediato estuvo centrado en separar a Bolivia de su alianza con el Perú; el segundo tuvo como norte el perpetuar una alianza estratégica con Bolivia, a través del otorgamiento de concesiones tanto territoriales, militares, como también económicas, con la finalidad de lograr ganar la voluntad y amistad perpetua de la clase dirigente boliviana, y con ello consolidar un frente común poderoso que asegurara una paz regional, evitando con ello cualquier futura aventura bélica, tanto por parte del Perú como de la Argentina.

En las cancillerías sudamericanas se hablaba de una alianza argentino-perú-boliviana para desbaratar definitivamente el espíritu de presa con el que Chile ha formado su patrimonio nacional. Pero la perspicaz diplomacia chilena inició una campaña en pro de las aspiraciones bolivianas, que en ningún momento habían renunciado a su salida al mar. Primero en los círculos sociales, en los corrillos parlamentarios y en la prensa, y después en la misma Cancillería se dio impulso a la propaganda, bajo el calificativo de política boliviana².

El presidente Baptista desde los primeros días de su mandato acogió con interés las propuestas chilenas e instruyó a su canciller, Severo Fernández Alonso, a presentar extraoficialmente las bases de un tratado de paz y comercio con Chile. La cancillería altiplánica elaboró un documento, que fue presentado a las autoridades de La Moneda por el Ministro de Bolivia en Santiago, señor Heriberto Gutiérrez, cuyos principales artículos se transcriben a continuación:

1. Bolivia declara a Chile con dominio absoluto y definitivo en el territorio delimitado por el artículo segundo del pacto de tregua del 4 de abril de 1884 y en el comprendido al sur del paralelo 23 entre el mar y las altas cumbres de Los Andes, o sea la línea que parte del Elincancano, Jonar y pasando por Pular, Varitas (34 kilómetros al norte del paralelo 25), se une con la línea que ha separado siempre a las Repúblicas de Chile y de la Argentina al sur del grado 26.
2. Chile se obliga a compensar a Bolivia los territorios que ésta le cede según la base anterior con el de Tacna y Arica, sea gestionando conjuntamente con otras potencias ante el Perú para que convenga en modificar el tratado de Ancón y en dar su asentimiento en la transferencia de Tacna y Arica a favor de Bolivia que pagará la suma fijada o que se fijare; sea adquiriendo el dominio de ese territorio mediante plebiscito.
3. Si no se obtuviera ni por uno ni por otro procedimiento, la transferencia de Tacna y Arica a favor de Bolivia, no tendrá efecto la declaratoria y sesión de la base primera (...).

7. Sea que se efectúen o no la transferencia de territorios a que se refieren las seis bases precedentes, Bolivia gozará de libre y gratuito tránsito por todos los puertos de Chile o que Chile posee, de los que parten al presente o partan en lo sucesivo hacia una o más ciudades bolivianas, vías férreas o de otra especie.

8. Los productos naturales de Chile y de Bolivia se importarán respectivamente a los territorios de las altas partes contratantes, libres de todo impuesto aduanero que no fuere el gravamen que recaiga también sobre los similares del país en que se hace la importación (...).

La propuesta boliviana fue bien acogida por la Cancillería chilena y dio inicio a las conversaciones para lograr elaborar un texto consensuado para acordar un tratado definitivo de paz entre ambas naciones.

En este escenario, Gonzalo Matta, por instrucciones de la Cancillería presentó al gobierno boliviano un proyecto de Tratado de Paz, que consistía en tres textos separados: un Tratado de Paz y Amistad, un Convenio de Comercio y Tráfico, y un Tratado de Transferencia de Territorios.

Transcurrieron cerca de tres años de debate y la presentación de formulas, para arribar a consenso, durante los cuales los diplomáticos chilenos acusaron reiteradamente de dilaciones por parte de Bolivia para arribar a un texto final. Matta se armó de paciencia durante las negociaciones, ya que decenas de veces fue llamado a la Cancillería o al Palacio Quemado para discutir detalles ínfimos de los proyectos de acuerdo, que sólo extendían innecesariamente el arribar a un acuerdo definitivo.

El diplomático chileno empezó a sospechar que detrás de esta política dilatoria estaba el trabajo de la Misión Argentina en La Paz, la cual se encontraba ejerciendo toda su influencia para evitar que Bolivia estableciera un canal de diálogo fluido con Chile. Así se lo hizo presente al Ejecutivo chileno. Al respecto cabe señalar que “En 1883, el Ministro de Chile, exasperado, informó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Santiago que creía encontrarse ante una política de evasivas y que tras ella se divisaba las promesas argentinas. Don Juan Castellón, que era nuestro canciller, hizo presente estas ideas al ministro boliviano en Santiago y éste las transmitió a

² MENDOZA, VICENTE (1924) *El litoral boliviano ante el derecho internacional*, Imprenta Renacimiento, La Paz, pp. 18-19.

su país, dando a entender que La Moneda estaba francamente incómoda. En vista de esto, el Canciller boliviano, don Emeterio Cano, ofreció enviar los proyectos al Congreso en consulta”³.

Finalmente, a comienzos del mes de mayo de 1895, se logró llegar a un acuerdo definitivo respecto a los textos de los tratados, y el 18 de mayo de 1895 se suscribieron en Santiago por parte del Canciller chileno don Luis Barros Borgoño y por el Ministro plenipotenciario boliviano en Chile, señor Heriberto Gutiérrez, los tres Tratados citados. 10 días después también eran firmados por las partes otros dos instrumentos jurídicos en calidad de protocolos complementarios.

Nunca, después de la Guerra del Pacífico, en la historia bilateral de las dos naciones, hubo un momento de mayor acercamiento, y se vieron en el horizonte trazos de mayor claridad para dar una solución definitiva al problema de la mediterraneidad boliviana que en los meses que van de mayo a diciembre de 1895.

1. LOS TRATADOS DE MAYO DE 1895

En un análisis de los Tratados de mayo de 1895 se puede señalar lo siguiente de cada uno de ellos:

1.1. Tratado de Paz y Amistad

Chile mediante este convenio se hacía cargo y se comprometía al pago de las obligaciones reconocidas por Bolivia a favor de las empresas mineras de Huanchaca, Corocoro, Oruro y otros particulares. Pero sin duda lo más significativo de este texto era el hecho que se reconocía en él definitivamente la soberanía de Chile sobre la zona que estaba bajo su jurisdicción de acuerdo a lo estipulado en el Pacto de Tregua de 1884. En otras palabras, se reconocía que Chile

³ BARROS VAN BUREN, MARIO, *Historia Diplomática de Chile (1541-1938)*, p. 494.

quedaba en posesión del litoral boliviano de 1879. El artículo primero así lo definía:

La República de Chile continuará ejerciendo en dominio absoluto y perpetuo la posesión del territorio que ha gobernado hasta el presente, conforme a las estipulaciones del Pacto de Tregua del 4 de abril de 1874. En consecuencia, queda reconocida la soberanía de Chile sobre los territorios que se extienden al sur del río Loa, desde su desembocadura en el Pacífico hasta el paralelo 23 de latitud sur y que reconoce como límite oriental la serie de líneas rectas determinadas en el artículo 2º del Pacto de Tregua, o sea, una línea recta que parte de Zapaleri, desde la intersección de aquellos territorios con el deslinde que los separa de la República Argentina, hasta el volcán de Licancaur. Desde este punto seguirá una recta a la cumbre del volcán apagado Cabana o cerro llamado del Cajón. De aquí continuará otra recta hasta el ojo de agua que se halla más al sur en el lago Ascotan, y de aquí otra recta que, cruzando a lo largo de dicho lago, termine en el volcán Ollagüe. Desde este punto otra recta al volcán Túa, continuando después la división entre el departamento de Tarapacá y Bolivia⁴.

1.2. Tratado de Comercio

Este texto básicamente establecía las más amplias y recíprocas libertades de comercio entre las Partes. Su artículo de mayor relevancia es el 6º, el cual señalaba: “Los productos naturales de Chile y los elaborados con materia prima boliviana que se importen, respectivamente a los territorios de cada una de las Altas Partes Contratantes, serán libres de todo derecho fiscal o municipal que no sea el gravamen fijado, con anterioridad al presente tratado, a los productores similares del país donde se hace la importación”⁵.

Asimismo, el Tratado establecía además que los puertos chilenos que estuvieran comunicados con Bolivia serían libres para el tránsito de las exportaciones e importaciones desde y hacia ese país.

⁴ CARRASCO, SERGIO, *Historia de las Relaciones Chileno-Bolivianas*, p. 442.

⁵ *Ibíd.*, p. 110.

1.3. Tratado de Transferencia de Territorios

Es éste el Tratado de mayor importancia, ya que es el primero y único acuerdo internacional en donde se plasma con claridad el ideal de la “Política Boliviana”; el preámbulo y sus artículos son el testimonio de ello. En el Tratado se deja constancia del interés de Chile de dotar a Bolivia de un puerto en el Pacífico y que a partir de dicho espacio territorial, Bolivia ejerciera un rol de nación amiga y de “Estado Tapón” respecto a Perú. Del preámbulo del tratado ya se desprende esta idea: “La república de Chile y la república de Bolivia, en el propósito de estrechar cada vez más los vínculos de amistad que unen a los dos países, y de acuerdo con que es una necesidad superior, el futuro desarrollo y prosperidad comercial de Bolivia requiere su libre acceso al mar, han determinado ajustar un Tratado especial sobre transferencia de territorios”.

A continuación se transcriben los cuatro primeros artículos del Acuerdo, que aluden directamente a la transferencia de territorios:

Artículo 1º: Si a consecuencia del plebiscito que haya de tener lugar, en conformidad al Tratado de Ancón o a virtud de arreglos directos, adquiriese la República de Chile dominio y soberanía permanente sobre los territorios de Tacna y Arica, se obliga a transferirlos a la República de Bolivia, en la misma forma y con la misma extensión que los adquiriera, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2º.

La República de Bolivia abonará como indemnización por dicha transferencia de territorio la suma de cinco millones de peso de plata, de 25 gramos de peso y 9 décimos de fino, quedando especialmente afecto para responder a este pago el 40% del rendimiento bruto de la Aduana de Arica.

Artículo 2º: Si se verifica la sesión contemplada en el artículo precedente, es entendido que la República de Chile avanzará su frontera norte de Camarones a la quebrada Vitor, desde el mar hasta tocar el límite que actualmente separa esa región de la República de Bolivia.

Artículo 3º: A fin de realizar el propósito enunciado en el artículo anterior el gobierno de Chile se compromete a empeñar sus esfuerzos, ya sea separada o conjuntamente con Bolivia para obtener la propiedad definitiva de los territorios de Tacna y Arica.

Artículo 4º: Si la República de Chile no pudiera 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 ceder a Bolivia la caleta Vitor hasta la quebrada de Camarones u otra análoga, y además la suma de cinco millones de pesos de plata, de 25 gramos de peso y 9 décimos de fino⁶.

Se desprende de los artículos citados, que el Tratado de Transferencia de Territorios era una solución real para concluir con el problema de la mediterraneidad de Bolivia. En sus párrafos se contemplaban todas las posibles situaciones que Chile y Bolivia podían encarar frente a las consecuencias que derivarán del plebiscito que se llevaría a cabo para definir la soberanía de los territorios de Tacna y Arica, de acuerdo a las estipulaciones del Tratado de Ancón.

Se contemplaba expresamente en el artículo 4 del Tratado que, en el peor de los escenarios, Bolivia obtendría una salida al mar a través de la caleta Vitor. Lamentablemente, esta situación no lograron visualizarla las autoridades bolivianas a tiempo, perdiendo a través de dilaciones, nuevas exigencias y protocolos complementarios a los acuerdos ya firmados, la mayor oportunidad histórica que tuvo y ha tenido Bolivia para recuperar su condición de país marítimo.

2. RESISTENCIAS BOLIVIANAS PARA RATIFICAR LOS PACTOS DE MAYO DE 1895

En cuanto se firmaron los acuerdos empezaron a surgir dificultades entre las partes. Quien evaluó el ambiente adverso que empezaba a manifestarse en Bolivia fue Gonzalo Matta; en su rol de Ministro de Chile en La Paz tenía acceso directo a la Cancillería boliviana.

⁶ Ibid., p. 444.

Matta inició, a los pocos días de suscritos los Tratados, una labor perseverante por tratar que el Congreso boliviano ratificara los Pactos alcanzados el 18 de mayo. Pero tempranamente se topó con la falta de voluntad por parte del Ejecutivo y el Legislativo de dicho país, por concluir con los últimos trámites para la entrada en vigor de los instrumentos jurídicos citados. En su lucha por acelerar el proceso de ratificación empezó a ver como surgían día a día nuevos enemigos. La opinión pública encabezada por el partido liberal lideraba esta tendencia por hacer fenecer la iniciativa bilateral.

Matta observaba que los opositores a los Acuerdos eran los mismos que querían entenderse con Argentina, ya que cifraban sus esperanzas en aliarse al país del sur en la eventualidad que estallara un conflicto armado entre ella y Chile. Asimismo, el Plenipotenciario chileno sospechaba que esta corriente de opinión no era del todo espontánea, y estaba siendo incentivada, en alguna medida, por la propia diplomacia trasandina.

En cartas escritas al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Barros Borgoño, expresaba el clima adverso que percibía en la opinión pública, la prensa, la oposición, e incluso en las propias autoridades bolivianas frente a los Acuerdos. Quizás la carta que mejor describe la situación interna en Bolivia es una enviada al Canciller chileno sólo tres días después de firmado los Acuerdos. En ella expresa la situación y el clima existente en La Paz, con todo detalle, analizando lo que a su juicio son los factores de la falta de entusiasmo ciudadano y el rechazo a los textos suscritos. Matta comienza describiendo el ambiente en Bolivia, y la desconfianza que las autoridades locales manifestaban al cumplimiento de los Acuerdos, y al hecho que la noticia no traería beneficios al gobierno, ya que ésta no sería de aceptación popular.

Primeramente conversé con el Vice-presidente Hernán de Alonso y con el Ministro Cano que se hallaban preocupados con la crisis ministerial. Cuando les participé el telegrama de Ud., (enviando las felicitaciones por la suscripción) no manifestaron sorpresa ni complacencia. En otras épocas noticia de tal trascendencia habría provocado una serie de abrazos inculcable. Antes por el contrario, creí notar un sentimiento de desconfianza o decepción en los semblantes de los ministros. Naturalmente

que me coloqué en el mismo (...), y sin vanos entusiasmos les expresé que mi gobierno no había ahorrado sacrificios para llegar a la paz con Bolivia, de la cual ambos países deberán felicitarse. Cano me replicó con frases banales y simplemente corteses. En seguida me indicó la conveniencia de mantener la noticia en reserva, mientras no se reorganizará el Gabinete, pues en el público se corría que los Ministros salientes dejaban el puesto por no haber aceptado los convenios ajustados con Chile⁷.

Matta posteriormente señala que el mismo Presidente boliviano, tan entusiasta en un comienzo, recibe la noticia con cierta frialdad y expresa vagamente sus temores a las reacciones de la Argentina.

En seguida me dirigí a visitar al Presidente. En día de (...) no recibe; pero, apenas me hice anunciar me recibió. Nuestra entrevista no fue larga. Le comuniqué el telegrama y en seguida le transmití los saludos de nuestro Presidente. Retornó con toda cortesía los cordiales saludos; me encargó felicitara a Ud., me felicitó a mí, expresó el deseo que los arreglos serían por fin los definitivos. Expresó algo vago sobre las alarmas argentinas y concluyó con frases familiares y amistosas que no vale la pena comunique a Ud.⁸

Luego Matta transcribe una conversación informal con el Canciller Cano, en la que éste en forma de “broma” alude en el fondo al hecho que los Tratados fueron “arrancados” (impuestos) por Chile a Bolivia, dejando con ello entrever los sentimientos encontrados en el gobierno a esta iniciativa, y la miopía de la Cancillería de ese país frente a los beneficios que de entrar en vigor estos Acuerdos traerían consigo a su país.

(...) [M]e encontré de nuevo con el Ministro Cano. Cambiamos algunas frases, en tono ligero y amistoso sobre el asunto, y él, llegó a decirme, entre verás y broma, al despedirse lo siguiente: “Ustedes nos han

⁷ Carta de Gonzalo Matta a Luis Barros Borgoño, 21 de mayo 1895, Sucre. Archivo Fernández Larraín, volumen CXVII, pieza 56/1, fojas 3, 4.

⁸ *Ibid.*, fojas 5-6.

arrancado este Tratado; pero Ud. va a ver las dificultades en que nos hemos metido.”—No diga, hombre, le repliqué —jamás Ud. ha hecho cosa mejor para su nombre y para su patria⁹.

El representante de Chile en Sucre concluye que no hay que engañarse respecto a lo que piensan en Bolivia, ya que tanto el gobierno como la opinión pública del país altiplánico estiman que estos Tratados se deben esencialmente al temor que nuestro país tiene de enfrentar la eventualidad de una guerra en varios frentes, liderada por la nación argentina.

No debo ocultarle que así en la opinión ilustrada como en el gobierno, predomina una profunda desconfianza respecto a nuestras ofertas territoriales. Para el criterio boliviano, es sabido que toda vez que Chile se vé amagado por un conflicto internacional, presenta a Bolivia el menaje de Tacna y Arica. Pasa el peligro, y todo se desvanece. Esta opinión inexacta y que yo me he empeñado en desestimar es, sin embargo, unánimemente admitida (...). [D]e aquí proviene que el Gobierno boliviano no se satisfaga con la cesión por parte de Chile de los derechos eventuales a los territorios de Tacna y Arica, y pretenda una promesa más positiva que le garantice el futuro. Éste es mi juicio y clave de toda la cuestión¹⁰.

En carta enviada sólo una semana después al Canciller Barros, Matta confirma sus opiniones, en especial sobre el ánimo anti chileno y pro argentino de gran parte de la población liderada por el opositor Partido Liberal, cuyo pensamiento al parecer se resumía en que “cualquier acuerdo con Chile era un mal acuerdo”. A continuación se transcriben algunos párrafos de la carta:

(...) [E]sas impresiones (negativas a los Acuerdos) se han modificado en alguna parte a fuerza de predicarles a los Ministros y de inspirarles confianza en la lealtad de nuestros propósitos y en la conveniencia que para ellos existe, bajo el punto de vista de la política interna, en empezar,

⁹ Ibid., fojas 6-7.

¹⁰ Ibid., foja 11.

desde luego, antes de las sesiones del congreso, a crear una atmósfera favorable a dichos Tratados. Parece que han comprendido estas consideraciones, y según me lo manifestó Cano (Canciller boliviano de la época), harán publicar algunos artículos de propaganda en pro de los últimos arreglos en la prensa oficial y oficiosa.

En la opinión vulgar no ha sido bien recibida la noticia. A mucha gente sobre todo a la que milita en el partido liberal, los últimos anuncios les han hecho el efecto de haberles defraudado una expectativa que ya creían segura de tomar ventaja por los antiguos agravios de la guerra. Tal gente nos tiene tan cordial odio que serían capaces de irse al lado de la Argentina, aun cuando abrigasen la convicción de aniquilarse como país y de perder su nacionalidad, lo que bien podría acontecer¹¹.

El ambiente existente para la ratificación de los Tratados difería mucho en Chile y en Bolivia. En nuestro país los tres Tratados y los dos Protocolos complementarios del mes de mayo fueron aprobados sin modificación por ley de fecha 31 de diciembre de 1895.

Distinto fue el panorama en Bolivia. Allí al enviarse los textos al Congreso para su ratificación, terminaron entrapándose en discusiones bizantinas, y pronto el tono del debate se acaloró. El Partido liberal exigió nuevas garantías para la aprobación de los Acuerdos. Ante esa disyuntiva la Cancillería chilena cedió e instruyó a Gonzalo Matta a negociar un nuevo protocolo complementario que fuera satisfactorio al gobierno boliviano. En este trabajo el diplomático chileno puso toda su perseverancia. Durante este período, Matta expresa su desilusión para con la clase dirigente y el pueblo boliviano. En carta enviada desde Sucre el 3 de julio al Canciller Barros, lo describe así:

Hablándole con toda franqueza, en la cuestión de hacer triunfar los tratados, no me intimidan ni las influencias, ni los dineros argentinos. Con los mismos medios no es imposible contrarrestarlos. Lo que me hace temer por la suerte de los Tratados es la presión de la opinión pública boliviana

¹¹ Carta de Matta al Canciller Barros Borgoño, 28 de mayo de 1895, Sucre. Archivo Nacional, Archivo Fernández Larraín, volumen CXVII, pieza 56/3 fojas 1, 2, 3.

que no los ha acogido con favor; y, sobre todo es la mala fé, la incidía y la ambición política de los hombres de este gobierno. Para darle a Ud. una idea de las condiciones de esta gente voy a relatarle en pocas palabras un incidente que me ocurrió con don Aniceto Arce.— Sabe Ud. que este hombre notable de Bolivia, tal vez el único, nos apoya decididamente en nuestras gestiones. Pues bien —hablando hace días atrás con él sobre la conducta del Ministro Cano y de Fernández Alonso quienes aparecían reacios a la aprobación de los arreglos, le dije: —hasta ahora, por conciliar los ánimos, he tratado de paliar ante mi Gobierno la impresión que me han dejado las escapadas de Cano en orden a presentar los Tratados al próximo Congreso. El proceder de Cano parece un juego de niños. Después de ordenar la firma de los Tratados, confeccionados según sus propias instrucciones, ahora se salía para atrás y presentaba nuevas exigencias. Esto no es serio (...). Pues diga la verdad, me replicó Arce (y aquí una interjección) diga que este país es una tierra de bribones y de bellacos¹².

A continuación, Matta analiza la influencia de la Argentina en todo este entuerto, y manifiesta que Chile debe aprovechar las ventajas que posee para vencer la presión bonaerense en el Altiplano. Quizás, por su desánimo y desesperación por el escaso avance para ratificar los Tratados, el diplomático chileno se coloca en el peor de los escenarios, expresando que si Bolivia no entendía a través de la diplomacia tal vez no quedaría otro camino que medios de presión coercitivos.

Si la República Argentina pretende, como parece, extremar todos los medios a su alcance para arrebatarlos la paz y la adhesión que vamos persiguiendo con este país, justo es que, a nuestra vez, tratemos de hacer lo mismo. Tenemos para ello resortes que traer muy importantes y que aquella Nación no posee. El Ferrocarril de Antofagasta, los trabajadores de Huanchaca, la retención de las rentas aduaneras, un impuesto sobre la plata, son medidas de coerción preliminares que podrían secundar nuestra diplomacia y abrir el paso a la evolución política que estimásemos conveniente efectuar o secundar en este país.

¹² Extracto carta de Matta a Barros Borgoño, 3 de julio 1895, Sucre. Archivo Nacional, Archivo Fernández Larraín, volumen CXVII, pieza 56/2, fojas 2, 3.

Le anoto estas ideas, que acaso parezcan a Ud. un tanto avanzadas, como nuevos puntos de consideración, en la esperanza de que los sucesos por desarrollarse, no habrán de obligarnos a llevarlos a la práctica. Con todo es conveniente ponerse en las situaciones más improbables, dada la actitud de la República Argentina y la que presenta, hasta ahora, esta Nación (...)¹³.

Tras muchas consultas y dilaciones por parte de la Cancillería boliviana se logró consensuar un protocolo adicional explicativo de los Tratados de 1895. Este nuevo texto estaba compuesto de 5 artículos y recogía en gran medida las demandas del Congreso boliviano. Entre ellas, establecía que los Tratados de Paz y de Transferencia de Territorios eran un todo indivisible. Esta cláusula era con el fin de que Chile no obtuviera la posesión inmediata del litoral al sur del Loa (como establecía el Tratado de Paz) a menos que hubiera cumplido con lo estipulado en los artículos 1º o 4º del segundo acuerdo, estableciendo además un plazo para ello. Sobre el particular se señalaba que la cesión definitiva del litoral de Bolivia a Chile quedaría sin efecto si este último país no entregase a Bolivia, dentro de un término de dos años, el puerto en la costa del Pacífico, de que hablaba el Tratado de Transferencia.

El Protocolo iba aún más lejos en otro de sus articulados en cuanto a la aspiración boliviana. Expresamente se manifestaba que Bolivia no se daría por satisfecha con la obtención de un mero corredor al mar, a menos que se entregara un puerto y una zona que satisficiera ampliamente las necesidades presentes y futuras del comercio e industria de ese país. Es decir, no se aceptaba la propuesta alternativa de Vitor u otra caleta análoga (en caso que Chile perdiera ante Perú las provincias de Tacna y Arica), por encontrarlas difíciles y de condiciones inadecuadas para ser habitadas y para el fondeadero de buques.

Este Protocolo fue suscrito por el Canciller boliviano Emeterio Cano y por el Ministro Plenipotenciario de Chile Gonzalo Matta, el 9 de diciembre de 1895. Al día siguiente de su firma, el Congreso boliviano ratificó, por estrecha mayoría (41 contra 32), los

¹³ *Ibíd.* fojas 7, 8.

tres Tratados, el protocolo aclaratorio y uno de los dos protocolos complementarios (postergó la ratificación del Protocolo sobre liquidación de créditos, firmado el 28 de mayo de ese año).

En Santiago los ánimos no estaban del todo optimistas, ya que el Protocolo Aclaratorio presentaba a juicio de las autoridades ciertas imperfecciones en su redacción que era necesario corregir para su ratificación. Específicamente el Artículo 4º, que aludía a la entrega de un puerto a Bolivia que satisficiera “las necesidades presentes y futuras del comercio e industria” de ese país. Chile expuso que la frase en el artículo presentaba dos inconvenientes graves: por un lado, deja el cumplimiento de la obligación al solo criterio de Bolivia, y, por otro, es de un alcance amplio y absoluto. Por las razones dadas, se solicitó el reemplazo de la frase por otra que expresara en forma más clara el cumplimiento de la obligación. Al no obtener respuesta por parte de la Cancillería boliviana, La Moneda no dio su respaldo al Protocolo Aclaratorio, y éste no fue aprobado por el Congreso Nacional.

Las dificultades para concluir con la entrada en vigor de los instrumentos no sólo estaban circunscritas a ellos. En el mismo período que éstos estaban siendo ratificados, Bolivia firmó un Tratado con la República Argentina (el 12 de diciembre de 1895) mediante el cual entregaba sin condiciones al país austral la región de la Puna de Atacama. A los pocos días la prensa de Buenos Aires hizo público el texto del acuerdo, para el asombro de la Cancillería chilena.

Ante este nuevo escenario La Moneda reiteró al ministro boliviano en Santiago, don Heriberto Gutiérrez, que Chile no ratificaría el Protocolo Aclaratorio del 9 de diciembre de 1895 a menos que éste fuera sustancialmente modificado.

El Gobierno boliviano finalmente accedió a la demanda chilena y se elaboró un nuevo protocolo aclaratorio que redujo las aspiraciones y demandas bolivianas (en el nuevo protocolo se aceptaba la caleta Vitor como un mal menor, en caso que Chile no obtuviera el dominio de Tacna y Arica). El nuevo texto fue firmado el 30 de abril de 1896.

En diciembre de ese año, lamentablemente el parlamento boliviano nuevamente hizo observaciones a los Convenios, declarando esta vez que se arrogaba el derecho a establecer si la sección de litoral que Chile cediera a Bolivia cumpliría o no las condiciones económicas

necesarias para su aceptación. Estas declaraciones tiraban por tierra el trabajo que ambas diplomacias habían comenzado hace casi un lustro. Después de estos hechos, las negociaciones que siguieron en ambos países fueron intentos vanos de revivir una serie de acuerdos que estaban destinados a fenecer en el más breve plazo. Ninguno de los dos Congresos hizo reales esfuerzos por cambiar la situación.

3. LA PÉRDIDA DE UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

El rechazo definitivo de los Tratados de 1895 trajo consigo fuertes críticas tanto en Chile como en Bolivia.

En Santiago las recriminaciones fueron inicialmente mayores, ya que se había perdido mucho tiempo y energías en la búsqueda de una alianza que no se había podido concretar. Esa alianza era vital en un período en el cual los vientos de guerra soplaban con fuerza desde el otro lado de los Andes. Era perentorio el asegurar la frontera norte y ello no había acaecido, por lo cual hubo muchas recriminaciones. Poco a poco, empezó a germinar en La Moneda la duda si se había escogido “bien” al aliado vecinal.

En Bolivia, en cambio, no hubo fuerte recriminaciones iniciales, salvo en algunos miembros del Ejecutivo. El Poder Legislativo en su mayoría, y gran parte de la ciudadanía, vieron sin cuidado el fracaso de estos arreglos. Fueron más bien las voces de algunos intelectuales en años posteriores quienes con la perspectiva histórica realizaron duras críticas al papel que jugó el Gobierno y en especial el Parlamento en dicha época. Quizás los más afectados por el fracaso de los Pactos fueron los actores directos en las negociaciones, quienes por lo mismo vieron en toda su dimensión la oportunidad perdida. Heriberto Gutiérrez, al ver a comienzos de 1896 como se entrapaban las negociaciones, le escribió al Canciller Cano y a otras autoridades en Sucre y La Paz, advirtiendo sobre el peligro que entrañaba el abandono de los acuerdos con Chile. En una carta personal, manifiesta una idea que terminaría siendo profética:

(...) [E]n Bolivia se repite el antiguo error de creer que somos los vencedores y que, en tal carácter, lejos de aceptar (lo que convenga) debemos imponer condiciones (...). [A]quí empiezan a soplar malos vientos contra Bolivia y no ha faltado quien diga: “puesto que en Bolivia no quieren entenderse con nosotros entendámonos con el Perú que nos acepta sin luchas y sin muchas pretensiones”¹⁴.

Muchos hombres públicos, en especial parlamentarios del partido liberal boliviano, estimaron que el desarrollo de la situación bilateral entre Chile y Argentina sólo tendría como colofón una guerra fratricida, la cual debería estallar en 1897 o en 1898. Ante ese escenario, muchos legisladores eran partidarios de presionar más a Chile para obtener mayores beneficios que los que entregarían los Tratados del 95, o bien lisa y llanamente esperar que Argentina derrotara militarmente a Chile y Bolivia de esa forma recuperaría, casi sin costos, lo arrebatado en el 79.

En un informe de minoría, de octubre de 1895, parlamentarios bolivianos aluden a lo anterior, al tratar sobre una eventual ratificación de los Tratados de mayo. A continuación algunos fragmentos de dicho informe, en el cual se formulan algunas interrogantes y se emiten juicios de valor:

¿Convendría a Bolivia formar causa común con Chile, nación odiada por todos nuestros limítrofes? (...) Avanzará Chile en el camino del progreso, sí. Pero Argentina y Perú avanzarán también. (...) ¿[N]o es acertado pensar que en medio de la efectividad de una lucha internacional y encarnizada entre estas dos naciones Chile y la Argentina se presentarán para Bolivia ocasiones propicias que ofrezcan un porvenir más halagüeño o siquiera sea el reconocimiento pleno de sus derechos? (...) En esta materia corresponde más confiar en el triunfo de la Justicia y no en la perpetuidad de la violencia y la fuerza¹⁵.

En síntesis, un elemento clave del fracaso de las negociaciones residió en las constantes demandas para “perfeccionar” los Tratados por parte del Parlamento boliviano. Exigencias que terminaron por colmar la paciencia de La Moneda. El Congreso boliviano de 1895-96 mostró una completa ausencia del sentido de la realidad, actuando más en provecho de los intereses internos de los partidos políticos que en beneficio de los intereses nacionales.

El diplomático boliviano Walter Montenegro, citando al escritor de su propia nacionalidad, don Alberto Crespo Gutiérrez, resume muy bien la encrucijada histórica que vivió Bolivia a fines de 1895, y el costo que debió pagar por su falta de visión. Señala Crespo:

La suscripción de los Tratados, tramitados legalmente en ambos países, aseguraba jurídicamente la permanencia soberana de Bolivia en la costa del Océano Pacífico. Bolivia, con ese título en las manos, pudo haber esperado tranquilamente el desenlace de lo acordado en el Tratado de Ancón por Chile y el Perú. Cualquier solución que esas naciones hubieran dado a la posesión de los territorios de Tacna y Arica, mediante el plebiscito o por arreglo directo como finalmente lo hicieron en 1929, no habría afectado el derecho adquirido por nuestro país. El resultado final tenía que ser la cesión de Arica, de Vitor o, en último caso, de una caleta análoga, pero no el enclaustramiento¹⁶.

Debido a las constantes exigencias del Congreso boliviano, los Tratados de 1895 dejaron de ser una prioridad para el Gobierno de Chile, ya a fines de 1897. Sólo 7 años después Bolivia voluntariamente terminaría firmando y ratificando un nuevo instrumento internacional con Chile: el Tratado de Paz y Amistad de 1904, cuyas cláusulas difirieron mucho a las contempladas en los textos de 1895.

Producto de la miopía política de los dirigentes y parlamentarios de la época, Bolivia había perdido su mayor oportunidad histórica de recuperar su condición marítima.

¹⁴ MONTENEGRO, WALTER (1987) *Oportunidades perdidas: Bolivia y el Mar*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, p. 34.

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 34-35.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 44.

10.

LA HUELLA DEL ATLÁNTICO EN EL PACÍFICO SUR.

1895-1910¹

LORETO CORREA

Chile

En la construcción de los Estados nacionales en América Latina, el tema del equilibrio continental siempre ha sido relevante en el posicionamiento de la agenda de integración. A principios del siglo XX y en el marco de la derrota española (1898) y el ascenso del panamericanismo, los intereses de las naciones atravesaron consideraciones de todo tipo en el marco estratégico de los países sudamericanos.

Un primer alcance que deseamos realizar es que la historia latinoamericana y en particular la del Cono Sur, tiene una enorme deuda

¹ El trabajo que ponemos a consideración forma parte de los resultados preliminares de un proyecto de tres años financiado por el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, FONDECYT N°10 50194, titulado *Guerra con paz, paz sin amistad. Chile y Bolivia en el centenario de 1904.*

pendiente en la agenda de la integración regional. Esta deuda se vincula con la ausencia de visiones compartidas respecto de la interpretación de las relaciones entre los países latinoamericanos, entendidas éstas más que como acuerdos sobre las motivaciones de los hechos o procesos, al menos como los “racontos” paralelos de los mismos procesos en uno u otro país. En efecto, el tema que aparentemente se relaciona tradicionalmente con la objetividad, ciertamente, se asocia a la “sucesión de lo acaecido”. Ello, transcurridos ya cien años de la firma del Tratado de 1904, por ejemplo, entre Chile y Bolivia, es algo que está pendiente. Lo propio con el Tratado del Acre firmado un año antes entre Bolivia y Brasil. Sin embargo, y lamentablemente, la historia comparada de los intereses geopolíticos en disputa a principios del siglo XX en América del Sur es un desafío al que en parte esperamos contribuir en estas líneas.

Ciertamente, este debate tiene otros más profundos. En el caso de Argentina particularmente, la dificultad radica en diferenciar las regiones del imperio español en América. La dominación española deja un mosaico de sentimientos de pertenencias grupales, que con frecuencia se manifiesta en una colisión de identidades, cuya relación con los sentimientos de identidad políticos construidos luego de la Independencia es variada y pocas veces armónica². El tema es complejo, porque lo rural se enfrenta a lo capitalino a través de las luchas federalistas y unitarias, pero también se relaciona con la relativa autoidentificación de los pueblos hispanoamericanos y el fenómeno de la identidad nacional en el siglo XIX.

Así, el sintomático antagonismo entre las naciones latinoamericanas no puede desprenderse de la construcción del Estado-nación, y menos aún vestirse meramente de conflictos territoriales. He aquí el tema de fondo, que creemos no resuelto en el continente y que finalmente entorpece la voluntad política de los Estados en el marco de los procesos de integración. Por ello, la responsabilidad de la historia es doble: por un lado, develar los procesos y hechos; por otro, ser lo suficientemente sólida como para contrarrestar el nacionalismo ultrista que entorpece los procesos de integración y que más

allá de cualquier consideración nacional, constituyen la única alternativa al subdesarrollo, la superación de la exclusión social regional y la ciudadanía plena en América del Sur.

Así, por sobre la cuestión epistémica de la construcción del conocimiento histórico, lo cierto es que este tema se ha incluido entre una de las preocupaciones recientes de los historiadores, en primer lugar, constatando el hecho, y, en segundo, revisando los incordios. Ya lo han argumentado conocidos nuestros:

Las relaciones diplomáticas entre Argentina y Chile se han desarrollado durante muchos años sobre ciertas desconfianzas mutuas porque en cada país se ha enseñado la historia presentando al vecino como expansionista y sustractor de territorio. Y ello ha pasado de los mapas al manual, de allí a la escuela y la prensa, y finalmente a los pasillos de las cancillerías embajadas³.

Escudé y Cisneros han señalado que en la América española, la segmentación política no significaba necesariamente que debiera emerger un sistema de Estados similar al que se consolidó con el Congreso de Viena (1814) y el Derecho de Gentes. Sin embargo, dicha evolución se convirtió en el modelo de evolución política “civilizada”. Producida la crisis de la Independencia, la anarquía subsiguiente y la segmentación del poder político, era casi inevitable que las diversas jurisdicciones apelaran al modelo europeo de sistema interestatal, a la concepción europea del Derecho de Gentes, y, más aún, que una vez consolidada la terminología del nacionalismo hacia mediados del siglo XIX, “los estados embrionarios de América Latina pretendieran no sólo ser Estados soberanos e independientes, sino también Estados-naciones (...)”⁴.

² CHIARAMONTE, J.C. (1997) *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.

³ LACOSTE, PABLO (2002) “La guerra de los mapas entre Argentina y Chile: una mirada desde Chile”, en *Historia*, vol. 35, Santiago, p. 1. Véase también, RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J.G. (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, FCE, México.

⁴ ESCUDÉ, CARLOS; CISNEROS, ANDRÉS (COORDS) (1999) *Historia General de las relaciones internacionales de la República Argentina*, Tomo I, Buenos Aires, Nuevo Hacer, p. 65.

Pierre Renouvin sostiene en su *Historia de las relaciones internacionales* que “el estudio de las relaciones internacionales es inseparable del de las fuerzas profundas, materiales e intelectuales que contribuyen a determinar la política exterior de los Estados”⁵. Por otra parte, también en ese contexto, entre los países latinoamericanos existe una escasa profundización mutua en el conocimiento de la imagen que cada uno de los pueblos se forma de sus vecinos, tema que incide directamente en la construcción de los nacionalismos en los Estados.

En el contexto del poder y la violencia que la historia latinoamericana ha demostrado en sus casi dos siglos de vida independiente, los teóricos de las relaciones internacionales han observado en el realismo la principal fuerza de conflicto. Sólo en el Cono Sur, nuestros países presentan conflictos bélicos que demuestran “las fuerzas inherentes a la naturaleza humana” causando severos estragos en el relacionamiento entre los Estados y en concreto entre nuestras naciones⁶. Así, y en

⁵ RENOUVIN, PIERRE, *Historia de las relaciones internacionales*, p. 4. En el caso de Chile y Argentina, véase la obra de LACOSTE (2003) *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p. 19.

⁶ Ésta es la tarea pendiente, revisar el método y producir un cambio en los acercamientos en estas temáticas de manera colectiva, porque en plena era de la globalización, estemos o no de acuerdo con ella, resulta insostenible pensar que la sumatoria de “historias” propenderá a la identificación de alguna objetividad que deje resueltas las discrepancias de las historias nacionales referidas a sus relaciones vecinales. Por ello, identificamos cuatro elementos a debatir:

1. El momento evolutivo en el que se encuentre el método general de la ciencia en cada etapa histórica.
2. El grado de acumulación de conocimientos de los procesos y hechos en los países.
3. La naturaleza del problema que el investigador esté estudiando, en particular la conceptualización utilizada en los ámbitos políticos y económicos.
4. El grado de interdisciplinariedad que la ciencia específica en cuestión, en este caso de la Historia, pueda tener con otras disciplinas afines. En ese contexto, la revisión de los temas de la integración y de sus conflictos de poder, deben superar las formaciones en historia nacional y adentrarse en la construcción de un método compartido con la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política y especialmente con la sociología histórica. Al respecto, los historiadores de las relaciones internacionales han de mirar “varias historias” y en “distintos niveles”.

acuerdo con Morgenthau, creemos que se debe trabajar con estas fuerzas y no contra ellas⁷. Sin embargo, también creemos siguiendo a Raymond Aron, que la noción de poder y la construcción de los estados es heterogénea y que, por lo tanto, el error ha estado en visualizar desde el punto de vista de la política vecinal un sistema homogéneo en donde “todos los Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen a una misma concepción de la política”.

En efecto, y por el contrario, en América Latina estamos frente a un sistema heterogéneo en donde “los Estados están organizados de acuerdo con principios diferentes y apelan a valores contradictorios”⁸.

Por ello, este pequeño aporte pretende específicamente esbozar los intereses del Atlántico en el Pacífico hace cien años, no sólo porque existen pervivencias, sino porque hace un siglo los temas de límites se definieron en un espacio tiempo que merece la atención de la disciplina por los escollos que genera en los procesos de integración del Cono Sur.

PODER Y DOMINIO EN AMÉRICA DEL SUR

En el siglo XIX, las guerras de la independencia no fueron las únicas. El temprano conflicto por la hegemonía del Pacífico produjo dos guerras. Una en la década de 1830 y otra en los años 79-83 entre los mismos actores estatales: Chile, Perú y Bolivia. Posteriormente, Brasil, Argentina y Uruguay, se enfrentaron contra el Paraguay (1865-1870) por una disputa territorial que dejó severas

⁷ MORGENTHAU, HANS (1986) *Política entre las naciones*, Buenos Aires, GEL, p. 11.

⁸ Además de estos esquemas, Aron proponía el esquema bipolar y otro multipolar en que el poder se distribuía de manera más difusa. Véase el artículo de TOMASSINI, LUCIANO (1989) “Teoría de las relaciones internacionales”, en *VVAA. Teorías de relaciones internacionales y derecho internacional en América Latina*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, p. 132.

consecuencias demográficas en este último país. Un aspecto clave, y señalado por Esquivel y Paredes, se refiere a identificar cómo la historia colectiva de América se vincula con la economía mundo. Primero, la preocupación se centra en cómo la economía inglesa afecta, en plena fase de expansión en el marco de la revolución tecnológica, la demanda de materias primas, y luego cómo se produce el viraje financiero durante la segunda fase del siglo XIX. Viraje tal que determina dos vertientes de conflicto para el continente. La primera es la abierta decisión de no intervención política en el continente y luego, la segunda, la permisividad del liberalismo económico privado en los asuntos en los Estados americanos. Y es que lo curioso, en retrospectiva, no es que los conflictos en América Latina surgieran por la *decidida intervención de los estados europeos en la agenda política latinoamericana*, es más bien justamente lo contrario: cuando los Estados europeos dejaron “ser” a sus élites en el continente, justamente entonces se produjeron las guerras o los conflictos que derivaron en éstas.

Lo mencionado constituye una diferencia crucial entre el efecto inglés y el norteamericano en el continente. Al respecto:

Entre 1830 y los decenios siguientes a 1850, la hegemonía semicolonial inglesa, que se distinguió por el carácter encubierto de los mecanismos de presión aplicados a los países de América Latina. Este semicolonialismo pasó de una etapa de explotación y exportación de mercancías a otra, fundamentalmente inversionista, de control de los recursos naturales y de los medios de producción⁹.

Los pocos casos de desarrollo de industria nacional en América pueden verse reflejados en países como México, donde la industria textil se encontraba desarrollada, con centenares de telares y miles de obreros. Lo mismo sucedía en Perú, Chile, Río de la Plata y Brasil, Centro América, Venezuela y Nueva Granada. Pero la invasión de productos de Inglaterra arruinó el desarrollo de las manufacturas locales en aquellas partes donde no se opusieron barreras protectoras

por falta de cohesión política o simplemente por responder a los intereses extranjeros. Sólo existieron unos pocos reductos de nacionalismo económico que resistieron a tal avance, como fue el caso de Paraguay y, en menor medida, Uruguay.

Inglaterra no sólo tenía el empeño por conquistar los mercados latinoamericanos para sus productos, sino que siguió una política encaminada a dominar el elemento geopolítico en América. Para eso se concentró en tratar de dominar los puntos estratégicos como son las desembocaduras de los grandes ríos del continente, sobre todo el río de la Plata, y que contribuye con la típica estrategia de la Europa de los Congresos en el periodo bismarkiano o de la política de las alianzas de la pre I Guerra Mundial.

No es casual que entre 1826 y 1828 Inglaterra hubiera promovido la independencia de Uruguay, valiéndose de su condición de Estado débil a través del cual su influencia podría penetrar en el continente, habida cuenta de los obstáculos nacionalistas erigidos por Paraguay y por la Argentina de Rosas. Tampoco lo sería la instalación de la Casa Gibbs en Valparaíso. No es casual tampoco la pérdida de hegemonía del Callao.

Este tipo de presiones de los intereses comerciales internacionales determinan un ataque frontal contra el nacionalismo paraguayo y provocan la guerra de la Triple Alianza; lo mismo ocurre con el apoyo a la república conservadora chilena y no sólo en el período portaliano, patrón que atenta contra el *statu quo* en la región del Pacífico Sur.

Así, los intereses ingleses actúan en todo el continente, con sus aliados, favorables a la penetración económica extranjera. Elementos favorables desde grupos y partidos liberales, con sus denominaciones variadas en los distintos países: liberales en México, América Central, Nueva Granada, Chile, Perú; unitarios en Argentina; colorados en Uruguay. Cada uno, en mayor o menor medida, explícita o implícitamente, luchaba por los intereses terratenientes que producían para el mercado exterior, estableciendo su mayor fuerza en los puertos y las zonas costeras. La rivalidad de los puertos es un tema a mirar con detención; lo es también el proteccionismo económico que de ello surge. Por el contrario, las provincias del interior eran la base de las corrientes políticas opuestas a la penetración de

⁹ Véase www.martinmaglio.com.ar/catedra, ESQUIVEL; PAREDES, p. 8.

los comerciantes extranjeros; eran conservadoras, nacionalistas y populistas, reflejando los intereses de los latifundistas tradicionales.

Claro está que las masas campesinas, que en Perú y en Bolivia coinciden plenamente con los indígenas, jamás acabaron de aceptar la nueva pauta de dominación, y el abismo cultural, económico y social entre dominantes y dominados se hizo más grande que nunca. Al respecto, considerando la idea de Anderson de las comunidades imaginadas, cabe destacar que una buena parte de las poblaciones nacionales quedó excluida de las conformaciones estatales, asunto que por cierto es particularmente relevante en relación con la definición exacta de los límites territoriales. En semejantes circunstancias es poco probable que pudieran edificarse naciones viables o estructuras políticas que gozasen de estabilidad, y justamente de ello deriva la necesidad de “construirla” ideológicamente.

Es un hecho que la oligarquía latifundista latinoamericana midió el poder en kilómetros cuadrados de soberanía y propiedad, por lo que influyen en los militares y los políticos para que ellos, a su vez, le asignen importancia y protección. Los estudios sobre la milicia de finales de la colonia señalan claramente que son los nuevos Estados quienes cooptan a los antiguos militares en diversos cargos públicos, y que justamente éste sería un aspecto relevante para entender cierta mentalidad castrense inicial en los Estados nacionales en el segundo cuarto del siglo XIX. El estudio de la conformación social de la élite, los patrones de comportamiento familiar de la educación, contribuirán a construir el esquema. En el caso de Bolivia, y dada la persistencia del militarismo casi 8 años más que en Chile y Argentina, por ejemplo, la presencia del caudillismo es mucho más visible. La permanente disputa unitaria y federal en la Argentina fomentará el mismo destino militarista. Años más tarde la política de Melgarejo y la de otros muchos caudillos de la época son reflejo de ello, cuando no a través de movimientos golpistas, a través del montaje de las redes de poder en los aparatos del Estado. Las familias ocuparán espacios en el gobierno, en el ejército, en el poder legislativo, los clubes sociales, entre otros.

Ahora bien, un aspecto es como se produce la dinámica que asocia la política, lo castrense y la idea de nación, pero otro es el tema de los énfasis que cada nuevo estado colocaba entre sus prioridades,

que varía de país a país, de acuerdo a la velocidad histórica en la que cada nación se inserte en el capitalismo europeo occidental. En el caso de los países del Pacífico, los factores determinantes se asocian más a los recursos naturales y los grupos interesados en pugna son más comerciantes que terratenientes, al menos en el caso de Perú y Chile¹⁰. En el caso del Brasil, la perspectiva a finales del siglo XIX radicaba en la construcción de un estado progresista, donde todo territorio, máxime si poseía recursos, en este caso la goma (siringa) debía ser incorporado al país.

(...) el Barón “era contrario a las opciones excluyentes. Con su experiencia de Estado creía que Brasil reunía credenciales para tener aspiraciones universalistas”, sostiene que “Tuvo como orientación permanente el interés nacional, dosificando en su búsqueda firmeza y conciliación”, agregando que “La verdad es que Rio Branco valorizaba la negociación. No sólo por la autoconfianza alimentada por sucesivos éxitos, mas por confiar en el método diplomático que se armonizaba con su visión del Brasil. Rio Branco es una figura indiscutida en la historia de Brasil, como en la Argentina lo pueden ser las figuras “fundacionales” de San Martín y Belgrano y ello es una muestra elocuente del sentido de “política de estado” que tiene la diplomacia. Mientras en la Argentina la política exterior suele ser materia de controversia y polémica en Brasil lo es de consenso, de análisis y de debate. Quizás la figura equivalente al Barón en la Argentina fue el General Roca, aunque el primero fuera diplomático y el segundo político y militar”¹¹.

La política exterior de Río Branco tuvo dos ejes: la relación con los Estados Unidos y el llamado ABC, la política de relaciones con

¹⁰ Véanse los trabajos de BONILLA, HERACLIO; SPALDING, KAREN (1972) *La independencia en el Perú*, Lima, IEP y *Metáfora y realidad de la Independencia en el Perú* (2001) Lima, IEP; y de FLORES GALINDO, ALBERTO (1984) *Aristocracia y plebe*, Lima.

¹¹ CARDIM, CARLOS ENRIQUE; ALMINO, JOAO (2003) *Rio Branco. América del Sur y la Modernización del Brasil*, Instituto Rio Branco, Brasilia. Rosendo Fraga comenta esta obra que traza con maestría los ejes de la política exterior del Brasil y su continuidad en el tiempo, en <http://www.nueva-mayoria.com/ES/BIBLIOTECA/resenas/050520.html> (mayo de 2005).

Argentina y Chile. La economía brasileña dependía de las exportaciones de café a Estados Unidos del mismo modo que, en esa época, la Argentina se organizaba alrededor de sus ventas de carne y trigo a Inglaterra. Para Brasil, el aumento de las tarifas aduaneras de importación —fuente de financiamiento del erario fiscal brasileiro— y los numerosos conflictos con los ingleses, habían desplazado el interés comercial de Europa hacia los Estados Unidos.

Dicho en otros términos, no existía gran intimidación política con Inglaterra y mucho menos con otros países de Europa; tampoco había una influencia apreciable de esta última sobre la diplomacia imperial. Por ello, casi toda ella se volcaba hacia la Argentina o hacia los vecinos sudamericanos. Itamaraty y su Canciller apostaron a los Estados Unidos con la idea de utilizar a su favor las eventuales rivalidades “interimperialistas” a uno y otro lado del océano.

En el plano sudamericano, esta doctrina llevó a Itamaraty a alinearse sistemáticamente con los Estados Unidos, a oponerse a la doctrina Drago —según la cual no pueden ser usadas las fuerzas militares para cobrar la deuda en caso de que el país deudor recusase el arbitraje o sus resultados— o a hacer una apología imperialista de la tan llevada y traída doctrina Monroe que confería a los Estados Unidos poder de policía, en especial en América Central y en el Caribe. Pero a favor de los objetivos de Rio Branco, debe dejarse sentado que el pragmático y positivista bahiano —“Orden y Progreso”— logró el apoyo norteamericano para sus reclamaciones fronterizas con Bolivia, Perú, Francia, Inglaterra y hasta en un abortado proyecto de invasión por aventureros franceses en 1904. En ese sentido, Rio Branco logró dibujar el nuevo mapa de Brasil con una habilidad superior a los cancilleres de su época y con el apoyo de Washington¹².

Respecto de la política del ABC, tema complementario a este estudio, lo cierto es que la concepción de Rio Branco empalmaba con la búsqueda de un rol hegemónico hacia la región. Brasil actuaría de puente frente a Argentina y Chile, aumentando paulatinamente

su prestigio e influencia en América del Sur. Dos obstáculos retardarían este esquema: la áspera relación entre Rio Branco y el canciller argentino Estanislao Zeballos y los magros resultados de la Conferencia de Paz de La Haya en 1907. En la concepción brasileira, el ABC era un proyecto destinado a complementar su alianza “no escrita” con los Estados Unidos en el eje asimétrico de relación, con un esquema de no agresión, entendimiento y cooperación entre estos tres países, articulando con ello un eje simétrico con sus principales vecinos. Sin embargo, desde la Argentina la reacción no sería favorable. En primer lugar, porque Brasil optó por alentar la demanda uruguaya de reclamo soberano de una porción de la salida del Río de la Plata, y luego, porque en su lectura, el Brasil preparaba solapadamente una guerra hacia Argentina. Error de cálculo y representación que finalmente llevarían a la destitución de Zeballos, pero también a la contención de una mutua carrera armamentista.

En el caso de la Argentina, resuelto el tema patagónico y ante la imposibilidad de gravitar hacia el norte por la aplastante presencia del Brasil, la lógica apuntaba a cerrar la frontera con Bolivia y sentar la presencia hasta “donde” se pudiera. En suma, lo que identifica a Rio Branco y Roca son sus visiones de Estado, la importancia que dieron al territorio como parte esencial de la nación, la búsqueda de la paz en la región y la opción por la negociación en los conflictos antes que la confrontación.

Los intereses brasileiros fabricados desde la política en Itamaraty apuntaron a cerrar temas limítrofes a principios del siglo XX. La solución de la guerra del Acre y el Tratado de Petrópolis en 1903 fueron ejemplos a seguir por Chile en relación con Bolivia en 1904. La correspondencia entre la legación de Brasil en La Paz y Santiago, identifican una decidida línea de aumento territorial con estrategias muy concretas: el pago de indemnizaciones y la instalación de ferrocarriles. Bolivia fue, en ese contexto, y debido a su fragilidad estatal, presa fácil de las apetencias vecinales. Para Argentina, la idea debía plasmarse en el plano jurídico, tema que cierra con Bolivia a partir de la definición de fronteras con Tarija. A cambio, Bolivia cedió la Puna de Atacama. Argentina no tenía los recursos del Brasil y la utilidad de las políticas migratorias sería el instrumento más utilizado.

¹² Julio Fernández Baraibar, Buenos Aires, mayo de 2004, Gentileza del C.E.E.S. “El Barón de Rio Branco y el primer ABC”. http://archives.econ.utah.edu/archives/reconquista_popular/2004w18/msg00095.htm (8 dic 2006).

Conviene, en este punto, recordar las hipótesis de Russel:

Nuestro trabajo se sustenta en cuatro hipótesis: a) que la visión argentina de Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad (hobbesiana); b) que esa visión se constituyó desde el origen de la nacionalidad argentina y hasta principios de la década de los años ochenta en el siglo XX por una **cultura de rivalidad (lockeana)**, cuyas **normas de conducta alcanzaron un alto grado de internalización**; c) que, a partir de esa década, esta cultura de rivalidad incorporó en forma creciente elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana); y d) que este cambio cultural es producto de un proceso en el que se destacan tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y Brasil en beneficio de este último país (inviabilidad de las estrategias argentinas de restricción del poder del otro mediante el mecanismo del equilibrio); la democratización de ambos países (mayor convergencia transnacional de valores definidos en clave democrática); y la mayor interdependencia económica (mayores intereses comunes)¹³.

En todos y cada uno de estos diferentes casos intervienen los imperialismos financieros y buscan su propio provecho en medio de los roces internos que dividen a la comunidad latinoamericana, propiciando, la mayoría de las veces, el apoyo a la facción de un país que sea acorde a sus intereses. A esto debe sumársele que los gobiernos latinos se fueron haciendo cada vez más dependientes de la financiación extranjera para la realización de cualquier tipo de maniobra. Se sucedieron los empréstitos a los diferentes países que conllevaron una deuda imposible de solventar, no sólo por la falta de estabilidad financiera, sino también por la incapacidad de los dirigentes por revertir esta situación. El caso chileno nos resulta conocido, pero ¿cuánto de lo mismo hemos de observar en Argentina, Brasil, Perú o Bolivia, sin mencionar los resultados en Paraguay?

A nuestro entender, la conformación y consolidación de un Estado nacional debía respaldarse por un poder político sólido, pero por sobre todo, por un poder económico que le permitiera tomar las

decisiones pertinentes en el desarrollo del gobierno de un país, sin depender de ningún grupo, extranjero o no, para no correr con el riesgo de tener que ceder ante las presiones de dichos sectores. Esto no ocurrió en el Cono Sur. En América Latina no se pudieron establecer instituciones de poder y administrativas que contaran con legitimidad debido a la constante influencia externa, restándole soberanía a los distintos territorios. Sin embargo, los estados del Cono Sur han construido sus historias nacionales. Y aquí, paréntesis, es notable la discrepancia de hechos. Los relatos no coinciden, pero no es que no coincidan los chilenos y los bolivianos; no coinciden los de ninguno, porque las construcciones de la realidad pasan por el lenguaje discursivo que “monta” realidades. Así se viene haciendo y se seguirá haciendo a menos que nos dispongamos desde las ciencias sociales a deconstruir la historia.

La consecuencia inmediata fue que los gobiernos de turno tuvieron que convivir con las constantes intervenciones suscitadas a partir de la falta de control sobre los países de América Latina. La última mitad del siglo XIX y principalmente desde 1880, está repleta de estos episodios, fundamentalmente vinculados a la minería y a la goma.

El capital extranjero, especialmente británico, y no los Estados europeos, apoyaba a ciertos beligerantes contra otros a fin de terminar con los baluartes nacionalistas y poder extender su esfera de dominación y explotación, ya que el capitalista extranjero que participa directamente en la vida económica de un país pretende que esta vida se desenvuelva en conformidad con sus propios intereses y le ofrezca seguridad. Chile en el contexto resultó un lugar privilegiado. Por ello es que usará toda su influencia, a través de presiones y sobornos, para que la política del país se ajuste a las exigencias de los grupos poderosos.

Los capitalistas extranjeros y la oligarquía terrateniente y comercial autóctona coincidían en promover una política nacional conservadora que definiera los privilegios financieros y latifundistas. En ese marco aparecen conflictos de todo tipo –interestatales, regionales, hegemónicos– y cuando las decisiones competan a estados liberales, a principios del siglo XX, entonces veremos los movimientos obreros, las matanzas y el jibarismo de las capitales por sobre las provincias.

¹³ Op. cit. La negrita es nuestra.

Se trata de un sistema donde la pieza angular es la propiedad de la hacienda, que produce para la explotación y que reafirma un espacio nacional. La propiedad extranjera, en cambio, aparece en los servicios públicos y en el sistema financiero y de comercialización. De este modo las empresas extranjeras lograban integrarse verticalmente desde la etapa de comercialización hasta el consumo en el exterior. Chile asume esa lógica, y en nuestra lectura se presta para “funcionar” alternativamente en este esquema, ya sea favoreciendo un acercamiento con Brasil, o bien aceptando solucionar en dos años y de acuerdo a la correspondencia revisada en archivos diplomáticos, el tema boliviano en meses, después de casi un cuarto de siglo de *statu quo*. La pregunta lógica que surge entonces es a quién beneficia esta decisión, y la respuesta no es única. Porque si sólo hubiera beneficiado a la oligarquía chilena, entonces se habría alcanzado una solución en forma previa. La solución de 1904 beneficia a todos: el tema del Pacífico se había convertido en la piedra del zapato para cerrar de una vez las dudas territoriales, los espacios de acción; no era un tema territorial a secas, era un tema estratégico de gravitación continental. Esquema que, como lo hemos visto, para el caso europeo es mucho más fácil de mirar entre, por ejemplo, Francia y Alemania, pero que para el caso latinoamericano se nos difumina casi como una pintura impresionista.

Esto significa que a partir de la solución de las controversias, la política de ventas y financiamiento de la producción estuviera en manos extranjeras. Patiño, Hotchild y Aramayo fueron claros ejemplos de la alianza de capitales europeos. Pero recordemos que Agustín Edwards era agente comercial en Bolivia y recordemos también que Aramayo fue el plenipotenciario que cerró los dos tratados de Bolivia: el del Acre y el de Chile. Lo esencialmente curioso es que todas estas pistas se encuentran en la correspondencia privada de la Cancillería brasilera con sus legaciones en Lima, Santiago, Buenos Aires y La Paz. En ese sentido, resulta esclarecedor encontrar que hace un siglo el conocimiento de la política vecinal era concreto y compartido.

Ahora bien, qué ganaba Brasil sabiendo y enterándose de los asuntos del Pacífico. Pues presionar al Perú “sin gastar un peso” en conseguir más territorio. La prueba de ello es que tras la solución del

tema del Acre con Bolivia, Brasil espera que Chile defina su frontera con el Perú, aunque este tema demore aún 20 años más. Así, los esquemas diplomáticos fueron altamente eficientes y evitaron mayores gastos: los gastos de mayores guerras, para las cuales no sólo los Estados del Cono Sur no tenían recursos, sino que hubieran colapsado el explosivo crecimiento económico y bélico de las potencias europeas en el marco de las relaciones de alianzas de aquella época. Esto es poder político y dominio territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, ÓSCAR (ED) (2004) *El problema marítimo boliviano*, Cochabamba, Bolivia.
- ALMARAZ, VÍDE S. (1969) *Requiem para una República*, La Paz.
- ANDALUZ VEGACENTENO, HORACIO (1999) *Bolivia, Chile y Perú. Hacia un futuro compartido*, La Paz.
- ANGELL, ALAN (1993) *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- ANGULO, SALVADOR ET AL (1997) *Historia del siglo XX*, Ediciones Diego Portales, Santiago.
- ANGULO, SALVADOR; CORREA, LORETO (2001) “La política exterior norteamericana en América Latina. Los casos de Chile y Bolivia. 1960-1980”, *El Siglo XX. Bolivia y América Latina. Visiones de fin de siglo*, IFEA, La Paz.
- ANÓNIMO (1919) *La soberanía definitiva de Tacna y Arica*, Imprenta Universitaria, Santiago.
- ARANÍBAR QUIROGA, ANTONIO (1999) “La verdad sobre el Silala” (nota de opinión), *La Razón*, 20 de junio, sección A.
- ARAVENA, NANCY (1988) “Un corredor territorial para Bolivia: Ventajas y desventajas geopolíticas”, *Revista Política*, Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, N°16, agosto.

- ARZE, EDUARDO, *Relaciones Internacionales de Bolivia*, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz.
- ATKINS, POPE (1985) *América Latina en el sistema político internacional*, Editorial Guernika, México.
- BACHELLET, MICHELLE (2002) "Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional", revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 17, N°3, julio-septiembre, pp. 3-10.
- BALDELOMAR CHÁVEZ, HENRY; CARRASCO DELGADO, SERGIO (2006) "Una década y tres estrategias con relación a Chile", *IV Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales*, Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz, Bolivia, 4 a 6 de octubre.
- BALDWIN, DAVID (1993) *Neo realism and neo liberalism: the contemporary debate*, Columbia University Press, NY.
- BARBERY, ÓSCAR (1989) *Hablando de política*, Ediciones de El Día, Santa Cruz de la Sierra, enero.
- BARRIOS MORÓN, RAÚL (1989) *Bolivia-Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico (1980-1982)*, FLACSO-HISBOL, La Paz.
- BARROS GARCÉS, RAÚL (1990) *Amarás al cobre como a ti mismo*, Santiago.
- BARROS VAN BUREN, MARIO (1970) *Historia diplomática de Chile 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- BAYLIS, JOHN & SMITH, STEVE (2001) *The globalization of world politics*, Second Edition, Oxford University Press, UK.
- BAZOBERRY, ANTONIO (1997) "Un Río Irreal, el Silala" (nota de opinión), *El Diario*, 4 de mayo.
- BEDREGAL, GUILLERMO (1999) *Victor Paz Estensoro, El político, una semblanza crítica*, Ed. F.C.E., México.
- BELLO, EMILIO (1919) *Anotaciones para la historia de las negociaciones diplomáticas con el Perú y Bolivia, 1900-1904*, Santiago.
- BITAR, SERGIO (1995) *Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro*, Editorial Pehuén, Santiago.
- BLAKEMORE, HAROLD (1990) *From the Pacific to La Paz*.
- BONILLA, HERACLIO; SPALDING, KAREN (1972) *La independencia en el Perú*, IEP, Lima.
- BONILLA, HERACLIO; SPALDING, KAREN (2001) *Metáfora y realidad de la Independencia en el Perú*, IEP, Lima.
- BULNES, GONZALO (1919) *Guerra del Pacífico*, t. III, Valparaíso.
- BUSTOS, CARLOS (2004) *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la Independencia a Monterrey*, Santiago.
- CAJÍAS DE LA VEGA, FERNANDO (2001) "Las razones del resentimiento con Chile", *La Tercera*, 6 de septiembre.
- CARRASCO, SERGIO (1991) *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*, Editorial Universitaria y Universidad de Concepción, Santiago.
- CARTER, ALFREDO; MONTENEGRO, NELSON; OLGUÍN, FELIPE, "Política nacional para la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de la Organización de Naciones Unidas", *Cuadernos de Difusión*, N°8, año 3, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago.
- CARVAJAL PRADO, PATRICIO (1992) *Charaña: un acuerdo entre Chile y Bolivia y un tercero en discordia*, Ed. Arquén, Santiago.
- CASAS, JUAN CARLOS (1991) *Nuevas políticas y políticos en América Latina*, Ed. Atlántida, Buenos Aires.
- CAVALLO, A., SALAZAR M.; SEPÚLVEDA, O. (2001) *La historia oculta del Régimen Militar: memoria de una época 1973-1988*, Ed. Grijalbo-Mondadori, Santiago.
- CHEYRE, JUAN EMILIO, "Componentes de una nueva arquitectura de seguridad en la región", revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 17, N°3, julio-septiembre 2002, pp. 32-39.
- CHEYRE, JUAN EMILIO, "La función militar en el nuevo panorama internacional", revista *Bicentenario*, Vol. 3, N°1, 2004, Santiago, pp. 163-182.
- CHIARAMONTE, J.C. (1997) *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Ariel, Buenos Aires.
- CHOMSKY, NOAM (2001) *El terror como política exterior de Estados Unidos*, Libros El Zorzal, Buenos Aires.
- COSTA DU RELS, A., *Félix Avelino Aramayo y su época, 1846-1929*.
- CRUZ JOHNSON, RIGOBERTO; VARAS, AUGUSTO (1993) *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, FLACSO / CEEA, Santiago.
- DURÁN B., SAMUEL (1977) *Uti possidetis. Doctrina latinoamericana*, Universidad de Concepción, Chile.
- ECHEVERRÍA, GLORIA; INFANTE, MARÍA TERESA; SÁNCHEZ, WALTER (1980) "Chile y Bolivia: conflicto y negociación en la subregión", *Las relaciones entre los países latinoamericanos*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago.
- ECHEVERRÍA, GLORIA; SÁNCHEZ, WALTER; TORO, AGUSTÍN; OTROS (1977) *150 años de política exterior chilena*, Ed. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.
- ENTELMAN, REMO F. (2002) *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Editorial Gedisa S.A., Barcelona.
- ESCODÉ, CARLOS; CISNEROS, ANDRÉS (COORDS) (1999) *Historia general de las relaciones internacionales de la República Argentina*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.

- FERNÁNDEZ-SHAW, FÉLIX (1963) *La Organización de los Estados Americanos*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.
- FIGUEROA PLÁ, ULДАРICIO (1992) *La demanda marítima boliviana ante los foros internacionales*, Ed. Andrés Bello, Santiago.
- FLORES GALINDO, ALBERTO (1984) *Aristocracia y plebe*, Lima.
- GALLARDO, AQUILES (2003) *Crisis internacionales en Sudamérica: teoría y análisis*, ANEPE / Ministerio de Defensa Nacional, Santiago.
- GAMARRA, EDUARDO; MALLOY, JAMES M. (1990) "Bolivia: revolution and reaction", *Latin American politics and development*, Westview Press, Colorado.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, FERNANDO; ESPINOSA, JOSÉ MARÍA LORENZO (1996) *Historia del mundo actual. 1945-1991. Memoria de medio siglo*, Alianza Editorial, Madrid.
- GARCÍA MÉRIDA, WILSON (2004) "Estados Unidos fomenta el armamentismo chileno", 27 de marzo, www.argepress.info.
- GIRVAN, NORMAN (1974) "Las corporaciones multinacionales del cobre en Chile", *El cobre en el desarrollo nacional*, Ricardo Ffrench-Davis y Ernesto Tirón (eds.), Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- GONZÁLEZ VIDELA, GABRIEL (1975) *Memorias*, Ed. Nacional Gabriela Mistral, Santiago.
- GUEVARA ARCE, WALTER (1988) *Radiografía de las negociaciones del Gobierno de las Fuerzas Armadas con Chile*, Ed. Juventud, La Paz.
- GUTIÉRREZ VEA MURGUÍA, GUILLERMO (1992) *Negociaciones diplomáticas con Chile*, Ed. Don Bosco, 2ª impresión facsimilar, La Paz.
- HOBBS, THOMAS (1971) *Leviathan*, París.
- HOLSTI, K.J., *International Politics: A Framework for Analysis*.
- HOYOS OSORES, GUILLERMO (1977) *Política internacional del Perú, siete años de desvaríos*, S/Ed., Lima.
- JAWORSKI, H. (1985) "La Política Exterior del Perú", *América Latina y el Caribe, políticas exteriores para sobrevivir*, Heraldo Muñoz (comp.), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- KLARE, MICHAEL T. (2003) *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urbano Tendencias, Barcelona.
- KLEIN, HERBERT (1988) *Historia de Bolivia*, Librería Editorial Juventud, La Paz.
- LACOSTE, PABLO (2002) "La guerra de los mapas entre Argentina y Chile: una mirada desde Chile", *Historia*, vol. 35, Santiago.
- LACOSTE, PABLO (2003) *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, F.C.E., Buenos Aires.
- LAMY, STEVEN, *Principales enfoques contemporáneos: neo-realismo y neo-liberalismo*.
- M. HERSH, SEYMOUR (1982) "The price of power: Kissinger, Nixon and Chile", *Atlantic Monthly*, diciembre.
- MAIRA, LUIS; MURILLO DE LA ROCHA, JAVIER (2004) *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones*, Santiago.
- MARINI, ALBERTO (1962) *La guerra, la política y la estrategia*, Círculo Militar, Buenos Aires.
- MARINI, ALBERTO (1981) *De Clausewitz a Mao Tse-Tung*, Pleamar, Buenos Aires, 2ª edición (1ª edición, Círculo Militar, 1969).
- MARTÍNEZ, CÁSTULO, *Las aguas del Silala*.
- MEDEIROS QUEREJAZU, GUSTAVO (1997) *Ensayos diplomáticos*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Academia Diplomática Rafael Bustillo, La Paz.
- MELLER, PATRICIO (1996) *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- MENDOZA, VICENTE (1924) *El litoral boliviano ante el derecho internacional*, Imprenta Renacimiento, La Paz.
- MESA, CARLOS (1988) *Manual de historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz.
- MONTENEGRO, WALTER (1987) *Oportunidades perdidas: Bolivia y el mar*, Ed. Amigos del Libro, La Paz- Cochabamba.
- MORA, A. DAVID (2003) "Acuerdos y desacuerdos en la OEA por la seguridad hemisférica", *El Occidental*, Guadalajara, Jalisco, 20 de octubre.
- MORA, A. DAVID, "Importancia de instrumentar la gestión de crisis en México", <http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx>.
- MORALES PADRÓN, FRANCISCO (1987) *Historia de unas relaciones difíciles (Estados Unidos-América Española)*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- MORGENTHAU, HANS (1986) *Política entre las naciones*, GEL, Buenos Aires.
- MUÑOZ, HERALDO (COMP.) (1985) *América Latina y el Caribe, políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MUÑOZ, HERALDO; PORTALES, CARLOS (1987) *Una amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Editorial Pehuén, Santiago.
- NUMBELA, ALVARO (1996) *Problemas nacionales del estado neoliberal*, Edición Práctica, Colección de Tribuna Judicial, Cochabamba.
- OSTRIA GUTIÉRREZ, ALBERTO (1953) *Una obra y un destino: La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*, Imprenta López, Buenos Aires.
- PEÑA ASBÚN, PAULA (1992) "Carter y América Latina: una política diferente" (Inédito), North Caroline State University.

- PÉREZ, EDMUNDO (2004) *Una misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana*, Santiago.
- PINOCHET DE LA BARRA, OSCAR (1987) *¿Puerto para Bolivia? Una centenario negociación*, Ed. Salesiana, Santiago.
- PIUZZI CABRERA, JOSÉ MIGUEL (2002) “Relaciones internacionales y seguridad hemisférica: una visión desde la estrategia”, revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 17, N°3, julio-septiembre, pp. 21-31.
- PRADO SALMÓN, GARY (1984) *Poder y Fuerzas Armadas. 1949-1982*, Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba.
- RAMÍREZ, JOSÉ LUIS (1993) “La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio”, *Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, N°21, Madrid.
- RAMOS SÁNCHEZ, PABLO (1989) “Las políticas económicas aplicadas en Bolivia. 1952-1987”, *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Editorial Nueva Sociedad, Los Amigos del Libro, Caracas.
- RENOUVIN, PIERRE, *Historia de las relaciones internacionales*.
- RÍOS GALLARDO, CONRADO (1926) *Después de la Paz...*, Imprenta Universitaria, Santiago.
- RÍOS GALLARDO, CONRADO (1963) *Chile y Bolivia definen sus fronteras 1842-1904*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- RIVERA RIVERA, CARLOS; OTROS, “Chile en la región”, *Escenarios Actuales*, año 6, N°5, CESIM.
- RIVERA RIVERA, CARLOS; CARRASCO WEBER, GUILLERMO; BARRIOS ACHAVAR, VERÓNICA (2001) “Chile en la región”, *Escenarios Actuales*, año 6, N°5, CESIM, octubre-noviembre, pp. 3-73.
- RODRÍGUEZ ELIZONDO, JOSÉ, “Los conflictos vecinales de Chile durante el gobierno de Lagos”.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO; MARTIN FAUS, CARLOS (1996) *Percepciones de amenaza*, FLACSO Chile, Santiago.
- ROJAS VÁSQUEZ, VÍCTOR H. (2004) *Chile y Bolivia: conflicto y negociación en el Cono Sur 1975-1990*, Tesis para obtener el grado de Magíster en Historia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso.
- ROJAS VÁSQUEZ, VÍCTOR H. (2007) *Chile y Bolivia: Limitaciones y obstáculos que inciden en la relación bilateral 1975-1990*, Ediciones Peña Andina, Valparaíso.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (2002) *Breve historia contemporánea de Argentina 1916-1990*, Ed. F.C.E., Buenos Aires.
- RUIZ GONZÁLEZ, RENÉ (1986) *El drama de Bolivia. Una economía deformada*, Librería Editorial Juventud, La Paz.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J.G. (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, F.C.E., México.
- SAAVEDRA, WEISE, AGUSTÍN (1979) *Documentos sobre la mediterraneidad boliviana*, Ed. Depalma, Buenos Aires.
- SALGADO B., JUAN CARLOS. E IZURIETA F., OSCAR (1992) *Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas: un enfoque realista*, Ed. Biblioteca Militar, Comandancia en Jefe del Ejército, Departamento Comunicacional, Santiago.
- SÁNCHEZ G. WALTER (COMP.) (1980) *Las relaciones entre los países de América Latina*, Ed. Universitaria, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- SANDOVAL RODRÍGUEZ, ISAAC (1988) *El proyecto militar 1971-1982. El estado de la seguridad nacional en Bolivia*, Imprenta Universitaria, UAGRM, Santa Cruz de la Sierra.
- SANGUIN ANDRÉ, LOUIS (1979) *Diccionario de Geografía Política*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso.
- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (1972) *Documentos secretos de la ITT*, Editorial Quimantú, Santiago.
- SIGMUND, PAUL (1977) *The overthrow of Allende and the politics of Chile. 1964-1976*, University of Pittsburgh Press.
- SKIDMORE, THOMAS E.; SMITH, PETER H. (1996) *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Editorial Crítica, Barcelona.
- TAPIA, MARCELA (ED.) (2004) *Bolivia y Chile. Propuestas de Integración para el siglo XXI*, Iquique.
- TOMASSINI, LUCIANO (1989) “Teoría de las relaciones internacionales”, *Teorías de relaciones internacionales y derecho internacional en América Latina*, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- VALENZUELA, ARTURO (1985) “Doctrinas y políticas de desarrollo de Estados Unidos hacia América Latina”, *Crisis y desarrollo alternativo en Latinoamérica*, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC-ICI, Editorial Aconcagua, Santiago.
- VALLE ANTELO, GUIDO; CÉSPEDES TORO, ANTONIO (1973) *Financiamiento externo del desarrollo de Bolivia*, BID, Washington D.C.
- VARAS, AUGUSTO (1988) *El marco internacional de las opciones estratégicas de Chile*, Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago.
- VÍAL, GONZALO (1984) *Historia de Chile (1891-1973)*, Editorial Santillana del Pacífico, Santiago.
- VON CLAUSEWITZ, CARL (1976) *On war*, Princeton University Press, Princeton.
- VVAA (1976) *Chile bajo la junta. Economía y Sociedad en la dictadura militar chilena*, Madrid.

VVAA (1994) *Chile en el siglo XX*, Editorial Planeta, Santiago.

VVAA, *Manual de historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz.

WIARDA, HOWARD (1983) "Estados Unidos y América Latina: continuidad y cambio", *CPU*, N°35, Santiago.

ZABALETA MERCADO, RENÉ (1995) *La caída del MNR y la Conjunción de Octubre. Historia del golpe militar del 4 de noviembre de 1964 en Bolivia*, Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba-La Paz.

ZELADA CASTEDO, ALBERTO (1999) *Uso y aprovechamiento de las aguas manantiales del Silala*, Unidad de Análisis de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Bolivia.

Los Estados de Chile y Bolivia han mantenido históricamente, desde el punto de vista político, una relación conflictiva. Ésta se remonta a los inicios de la República y ha tenido al océano Pacífico como telón de fondo y eje de sus diferencias. El presente libro tiene como finalidad abordar algunos de los vacíos que subyacen a las discusiones entre los dos países, que si bien ocupan un lugar secundario en las Cancillerías, representan el *mar de fondo* que existe entre Chile y Bolivia. Asimismo, sienta las bases para un balance *ad portas* del Bicentenario de la República, recordando la influencia de Estados Unidos en las políticas internas en el contexto de la Guerra Fría, y preocupándose de las diferencias teóricas en relación a la soberanía, la seguridad regional, las aguas del Silala y los intereses gasíferos que se observan entre ambos países. En los trabajos presentados en este volumen se examinan a través de investigaciones recientes y de nuevas fuentes históricas, los períodos de las negociaciones e intereses bilaterales y multilaterales involucrados a fines del siglo XIX, en el momento de firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1904, como también en el período de Charaña.

A través de esta obra, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile pone a disposición del lector las investigaciones de académicos de las principales casas de estudios superiores de ambos países, constituyéndose en un esfuerzo colectivo destinado a fortalecer la cooperación e integración real entre Bolivia y Chile.

