

El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones

Libros

Luis Maira y Javier Murillo
Santiago, Taurus, 2004, 196 pp.

Este libro constituye un buen aporte a la discusión, tanto pública como académica, sobre las diferencias entre Bolivia y Chile respecto de la demanda boliviana de una salida soberana al Océano Pacífico. Esto, por una parte, porque este es un tema de gran importancia para la política exterior chilena y boliviana, que no solo ha sido discutido desde hace más de ciento treinta años, sino que ha tenido gran actualidad en los últimos dos años. En segundo lugar, porque ello se hace recogiendo las visiones sobre esta larga y difícil relación de un importante diplomático boliviano (Murillo) y de un político y diplomático chileno (Maira), a lo cual se agrega el aporte de la investigadora brasileña Mónica Hirst. Por otra parte, y gracias a que los autores hacen una exposición clara y bien documentada, el libro ayuda enormemente a quienes no somos expertos en el tema a conocer mejor la evolución de esta relación y las razones que explican que aún no se haya alcanzado un acuerdo al respecto y los obstáculos que ello enfrenta.

En la primera parte del libro, Maira expone la visión chilena del problema y sus fundamentos, para después hacer un interesante análisis de la centralidad que ha adquirido el tema del gas, tanto en lo que se refiere a la política exterior boliviana, como a la

relación con Chile. Por último, presenta algunas ideas acerca de cómo avanzar para solucionar las diferencias entre ambos países. Por su parte, Murillo estructura su contribución en forma similar, exponiendo primero acerca de las raíces del problema y la posición boliviana, luego sobre las instancias de acercamiento que han existido, para finalmente revisar la situación actual y hacer algunas reflexiones acerca de la evolución futura del problema. Finalmente, Hirst hace una evaluación del problema y propone formas de resolverlo.

Como se dijo, Maira resume lo que denomina “los fundamentos de la postura chilena” ante a la demanda boliviana de acceso soberano al Océano Pacífico. Como se sabe, Bolivia perdió esta condición como consecuencia de la victoria chilena en la Guerra del Pacífico, que se consolidó jurídicamente mediante tratados de 1884 y 1904. En el centro de esta posición (ampliamente compartida en Chile) está la convicción de que entre Chile y Bolivia no hay asuntos territoriales ni limítrofes pendientes, pues todo ello fue zanjado por los tratados suscritos por ambas partes. A ello se agrega que el tratamiento de este asunto es privativo de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia (p. 38).

A continuación, y sin perjuicio de reconocer que la relación ha sido difícil, sostiene que desde el fin de la guerra la relación chileno-boliviana no se caracteriza por una “postura rígida de ambas partes y la ausencia de acercamientos” (p. 41). En este contexto, Maira analiza cuatro coyunturas que, si bien no resultaron en acuerdos concretos, constituyeron una oportunidad para solucionar el tema de la salida boliviana al mar.

La primera fue la firma, por ambos países, de tres Tratados en 1895 (de comercio, de transferencia de territorios y de paz y amistad). En lo esencial, Chile se comprometió a entregar a Bolivia los departamentos de Tacna y Arica, si le eran asignados en el diferendo pendiente con Perú. Si así no ocurría, Chile transferiría a Bolivia la Caleta Vitor hasta la Quebrada de Camarones u otra análoga, más una suma de dinero. Según Maira, el Congreso chileno aprobó el Tratado, pero este no entró en vigencia, pues el propio Congreso boliviano no le dio su aprobación, exigiendo que se modificara en el sentido de que fuera Bolivia quien eligiera qué parte del litoral ocuparía si no prosperaba lo de Tacna y Arica. Con ello, dice Maira, Bolivia perdió “una de las más claras oportunidades” de solucionar sus aspiraciones marítimas (p. 44).

La segunda es la denominada “propuesta Kellog” de 1926, conocida así por haber sido planteada por el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, Frank Kellog. Este envió una nota a los gobiernos de Bolivia, Chile y Perú, en la cual se proponía que Tacna y Arica se transfirieran a Bolivia. Este país, por su parte, tendría que pagar compensaciones, mientras que Arica tendría un estatus especial y perpetuo de puerto libre y desmilitarizado. Bolivia acogió inmediatamente la propuesta, mientras que Chile primero reaccionó con “una actitud bastante positiva y flexible”, aun cuando no se manifestó de inmediato de acuerdo con ella (p.46). Sin embargo, la lápida a la iniciativa la puso Perú, que se negó terminantemente a que Arica pudiera ser traspasada a una tercera potencia (recuérdese que el destino final de Arica solo fue resuelto en 1929).

La tercera es la propuesta del “Corredor Boliviano”, de 1950. Surgida gracias a la buena relación entre el presidente chileno González Videla y el diplomático boliviano Ostria, Bolivia planteó la posibilidad de conseguir para sí una franja de territorio al norte de Arica. González Videla se sintió atraído por la propuesta, ya que había avanzado negociaciones por las cuales recibiría como compensación el acceso a importantes recursos hídricos. Con ellos podría construir una gran central hidroeléctrica en el norte y así implementar su plan de desarrollo para el Norte Grande. Sin embargo, las negociaciones pronto se vieron abortadas debido a que, en un diálogo sostenido en Estados Unidos, el presidente chileno comunicó estos planes (aún confidenciales) al presidente Truman, quien luego los dio a conocer en una conferencia de prensa. La filtración generó fuertes reacciones contra esta idea tanto en Chile como en Bolivia, las que, dada la no muy fuerte posición política de cada presidente, hicieron fracasar la gestión.

El último acercamiento importante que podría haber satisfecho en alguna medida la demanda marítima boliviana tuvo lugar en 1975, con motivo de la reunión sostenida en Charaña por los presidentes Banzer y Pinochet. En esa oportunidad, ambos países suscribieron una declaración en que anunciaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas (cortadas en 1962 a raíz del problema de las aguas del río Lauca) y que se dialogaría para buscar fórmulas de solución a ciertos asuntos vitales que confrontaban Chile y Bolivia, incluida la mediterraneidad de este último. A partir de ahí se inició una larga y compleja negociación. Bolivia presentó primero su petición, la que

incluía la adjudicación del territorio fronterizo (al norte de Arica) y de otra franja de tierra más al sur. Chile, aunque sorprendido por esta propuesta maximalista, respondió a ella con una oferta de cesión de “una costa marítima soberana” unida al territorio boliviano por una franja territorial de la misma naturaleza, que sería desmilitarizada. A ello se agregaba que Chile recibiría una superficie compensatoria, además del derecho de usar las aguas del Lauca. En principio Bolivia se mostró conforme con la respuesta y continuaron las negociaciones. Sin embargo, luego en Bolivia surgieron críticas a esta propuesta, que debilitaron la posición de Banzer. Pero, más allá de eso, el punto central que hizo fracasar la negociación, según Maira, fue que Perú, argumentando que no conocía propuestas concretas, no entregó su consentimiento a ningún acuerdo. Ello era absolutamente necesario, pues el Tratado de 1929 disponía que Perú debía consentir cualquier transferencia que afectara a sus antiguos territorios. Las tratativas fueron luego languideciendo y, a pesar de los intentos por revivir la negociación (incluso hubo una reunión de los tres presidentes en 1977), no hubo mayores avances. Estando claro que la oportunidad se había esfumado, Bolivia rompió relaciones diplomáticas con Chile en marzo de 1978.

En relación con la importancia del descubrimiento de depósitos de gas en territorio boliviano, Maira destaca que ello convierte a ese país en una “potencia energética” en el ámbito sudamericano. Sin embargo, al mismo tiempo subraya que ello ha sido también fuente de importantes conflictos, que derivan de las diferencias al interior de Bolivia sobre la forma en que el país debía aprovechar estos recursos. Prueba de ello fue lo sucedido con las iniciativas de exportar el gas a través de un puerto chileno. A pesar de avances entre los gobiernos, ellos carecieron del apoyo político necesario en Bolivia y fracasaron, sellando incluso el destino del gobierno de Sánchez de Losada. Al adquirir el tema del gas tal centralidad, el presidente Mesa impulsó la definición de nuevas bases sobre las que se estructuraría la política gasífera, e hizo un referéndum en el que fueron aprobadas. Sin embargo, aún no hay resoluciones más concretas al respecto. Además, la crisis de política de principios de 2005 hace poco previsible una pronta solución en ese sentido.

La exposición de Murillo parte de la premisa de que el proble-

ma central de la relación entre ambos países no va a solucionarse, a menos que se satisfaga la demanda marítima boliviana. A continuación, analiza la evolución de las relaciones entre ambos países, explicando, primero, la posición boliviana de que el Tratado de 1904 es la conclusión de una política expansiva chilena iniciada 70 años antes, con el objeto de solucionar sus problemas económicos (p.105-116). Este Tratado constituiría la barrera principal para una relación fructífera entre ambos países, por lo que su modificación es imprescindible para avanzar en ello. Esto, pues el Tratado no sería más que una imposición a Bolivia, país que, dada su situación de enclaustramiento, no estaba en condiciones (en 1904) de negociar libremente. La firma del Tratado habría sido, entonces, solo una expresión formal de consentimiento, pero no fue libre y por tanto no sería fuente legítima de obligaciones.

Luego, al igual que Maira, repasa las diversas oportunidades de acercamiento que hubo desde fines del siglo XIX, destacando como argumento de fondo que Bolivia siempre tuvo una mayor voluntad de negociar. De esta manera, se refiere primero a los Tratados de 1895, que a su juicio fueron los compromisos más importantes adquiridos por Chile. Atribuye su fracaso especialmente al rechazo boliviano, pero sin ahondar mayormente en las razones de ello y de lo que significó para Bolivia no aprovechar tal oportunidad. No obstante, hace una interesante observación en el sentido de que detrás del rechazo habría estado la sospecha de que Chile usaba la forma de tres tratados para, en definitiva, reconocer uno y no otros (que podría ser el de cesión territorial). Luego aborda el tema de las notas de 1950 (solo menciona tangencialmente la propuesta Kellog). Concuere con Maira en que la razón del fracaso fue la intervención de Truman, pero va más allá en el análisis y discute si efectivamente habría sido posible una solución de esta naturaleza. Murillo no lo cree, pues Perú no tendría razones para aceptarlo y el tema de las compensaciones parecía imposible de resolver.

Por último, su exposición acerca de las negociaciones de 1975 es de particular interés, pues en su calidad de diplomático participó personalmente en ellas. Coincide con Maira en los puntos centrales de la discusión y en que la dificultad central estuvo en la falta de consentimiento de Perú. Sin embargo, Murillo pone el acento en que no fue tanto Perú quien dificultó el avance, sino Chile al negarse a considerar la propuesta peruana, con lo cual la negociación quedó “herida de

muerte” (p.141). Con todo, agrega que en el lado boliviano el punto de las compensaciones territoriales causó también importantes resistencias. Además, subraya que el endurecimiento de la posición chilena contribuyó al fracaso de los intentos posteriores de salvar la negociación.

Este breve resumen de los argumentos de Maira y Murillo deja en claro cuáles son las diferencias de fondo entre ambos países y dónde pueden estar los obstáculos para su solución. Sin embargo, es destacable que el aporte de los autores no se limita a ello sino que intenta hacer propuestas que contribuyan a resolver el problema. Por su parte, Maira sostiene que las vías de solución pasan, en primer lugar, por reconocer que los instrumentos hasta ahora usados han sido ineficaces, como lo serán también los que favorezcan el accionar de sectores nacionalistas y que descalifiquen a priori a la contraparte. En consecuencia, para Maira las vías de solución pasan por hacerse cargo de las dificultades que genera el Tratado de 1904 y buscar “cursos futuros que favorezcan una mejor convivencia y una paz duradera”, lo que ciertamente toma mucho tiempo pues “exige generar en ambos países un consenso que legitime fórmulas que en la actualidad no tienen adhesión y que, por lo mismo, no resultan viables” (p. 92). Ahora bien, sostiene que es preciso que estos esfuerzos de entendimiento se complementen con el desarrollo de proyectos que “apunten al progreso y desarrollo de ambas naciones” (p.92). En este contexto, iniciativas como los corredores bioceánicos pueden contribuir mucho a fortalecer el desarrollo no solo de Bolivia, sino también de todos los países que se involucren en ellos.

Desde su perspectiva, Murillo pone el acento en que lo que ha faltado para una relación fructífera es la voluntad política de todos los países, especialmente de Chile. Sin embargo, tampoco atribuye a Chile toda la responsabilidad, ya que agrega que también es necesaria “la búsqueda de criterios coincidentes en la opinión pública boliviana” respecto de las fórmulas sobre cómo resolver el problema, que necesariamente deben pasar por considerar hacer compensaciones (p.165). El aporte de Hirst subraya también este punto, entregando ideas que pueden ser útiles para superar las diferencias, como la utilización del Mercosur como instrumento de mediación.

En suma, en mi opinión el libro es un interesante aporte, primero, porque contiene importante información acerca de las razones

Libros

de la diferencia entre Bolivia y Chile y de los hechos que la han marcado y, segundo, porque expone con claridad tanto las posiciones dominantes en cada uno de los países respecto del problema del acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico, como la evaluación que hace cada país sobre las instancias de acercamiento que han existido y las razones por las cuales han fracasado. Sin embargo, aunque los autores intentan definir las bases conforme a las cuales se podría avanzar para solucionar el problema, me parece que las propuestas son muy generales y no van más allá de lo que se escucha comúnmente al respecto. Por ello, como los mismos autores lo reconocen, parece llegado el momento de avanzar más allá de propuestas generales y elaborar proposiciones nuevas e ingeniosas que puedan tener aceptación en el electorado de ambos países.

Ricardo Gamboa