

La mediterraneidad de Bolivia

Hugo Llanos Mansilla

1. Antecedentes históricos y jurídicos

Los límites entre Chile y Bolivia se encuentran establecidos en el Tratado de Paz y Amistad de 1904. Este tratado fue libremente consentido por las partes, luego de transcurrir más de veinte años del término de la Guerra del Pacífico.

El presidente de Bolivia, general Ismael Montes, bajo cuyo mandato fue celebrado dicho tratado, lo incluyó en su programa de gobierno «[...] bajo la base de compensaciones que no sean ilusorias como las de 1895, sino que respondan a posibilidades efectivas de aquel país, así como a necesidades comprobadas del nuestro». El presidente Montes fue reelegido, debido al fuerte respaldo popular que obtuvo.¹

Dicho tratado resolvió definitivamente el asunto de límites entre Chile y Bolivia. Al no contemplarse en él una cláusula de denuncia, ha seguido en vigencia durante cien años. En el tratado se establece el dominio absoluto de Chile sobre los territorios comprendidos

¹ VIDELA CIFUENTES, Ernesto. «Situación limítrofe con Bolivia». *El Mercurio*. Santiago de Chile, 19 de abril de 2004.

entre el paralelo 23 y la desembocadura del río Loa. Chile, por su parte, reconoce a Bolivia el derecho más extenso y completo por su territorio y puertos del Pacífico.

La línea fronteriza terrestre entre ambos países tiene una longitud estimada de 848 kilómetros, delimitada por más de 100 hitos.

¿Cómo se gestó el Tratado de 1904?

Afirma Conrado Ríos Gallardo: «En el curso de una conversación particular, el señor Aramayo —se refiere al Ministro de Bolivia en Inglaterra, Félix Avelino Aramayo—, insinuó al señor Puga Borne —senador chileno— la idea de suscribir un Tratado de Paz definitivo entre Chile y Bolivia».² El señor Aramayo traía dicha misión especial, lo que es confirmado por el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, que señala: «Y aceptó de nuestro Gobierno una misión confidencial que debía desdoblarse a su paso por Chile».³ Lo mismo refiere el Ministro de Relaciones Exteriores chileno,⁴ lo que indica que fue iniciativa boliviana la negociación con Chile iniciada en 1902 y que culminó en 1904.

Señala Conrado Ríos Gallardo:

Correspondió al Ministro de Relaciones Exteriores, don Agustín Edwards, acordar en unión del representante de Bolivia, don Alberto Gutiérrez, el texto definitivo del Tratado de Paz y Amistad de 1904, el cual fue aceptado sin discusión por el Gobierno de La Paz. Cuando se inició la negociación [...] el General Pando estaba próximo a terminar su período presidencial y en el campo político no se divisaba otro candidato de mayor prestigio que el General don Ismael Montes [...]. Pues bien, el General Montes se dirigió a la opinión pública enarbolando como programa de gobierno el Tratado de Paz y Amistad con Chile, mencionando como base esencial del pacto la renuncia definitiva, por parte de Bolivia, a puerto en el Pacífico. Merced a semejante programa, el señor Montes obtuvo en las urnas el triunfo más hermoso que registra la historia política de ese país [...].⁵

Sobre el particular, se explaya el representante de Bolivia, don Alberto Gutiérrez: «Todos los pueblos de Bolivia pudieron conocer ese programa y pudieron meditar en sus alcances y proyecciones. En vista de ese plan gubernativo, francamente exhibido, los pueblos de Bolivia respondieron en las ánforas de mayo de 1904 con una mayoría de votos de que no existe precedente en la historia de nuestro sufragio libre».⁶

Hay que dejar constancia de que el Tratado de Paz y Amistad, que se firmó el 20 de octubre de 1904, fue promulgado en Bolivia recién el 21 de marzo de 1905, un año y cinco meses

² RÍOS GALLARDO, Conrado. *Después de la paz: las relaciones chileno-bolivianas*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1926, p. 19.

³ BUSTAMANTE, Daniel S. *Bolivia, su estructura y sus derechos en el Pacífico*, p. 216.

⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1902.

⁵ RÍOS GALLARDO, Conrado. Ob. cit., p. 24.

⁶ Citado por RÍOS GALLARDO, Conrado. Ob. cit., pp. 24 y 25.

después. Los debates del tratado fueron públicos, discutidos en el Congreso y por la prensa boliviana. Asimismo, fue objeto de negociación en dos administraciones de gobierno en Bolivia determinar cuál era el territorio boliviano antes de la dominación española.⁷

El territorio boliviano perteneció, en la parte sur, al Imperio Incaico y era llamado Collasuyo. Dicho imperio se extendió a lo largo de una faja costera de más de 4 000 kilómetros, desde el sur de Colombia hasta el río Maule, en Chile.

En 1544, se creó el Virreinato del Perú. Dos años antes, el 20 de noviembre de 1542, España crea la Real Audiencia de Lima, que comprendía los territorios actuales de Perú, Bolivia y Chile. El Virreinato del Perú tenía como límite en el sur la localidad de Copiapó, en el paralelo 27.

En 1548, el rey Carlos V confiere a Pedro de Valdivia en propiedad la Gobernación de Chile, cuyas fronteras comenzaban desde Copiapó en el paralelo 27 hasta el paralelo 41, por el sur, y abarcaban 100 leguas de ancho, de mar a cordillera. Se redujo así el límite sur del Virreinato de Lima al extremo norte del desierto de Atacama.

Como consecuencia del descubrimiento de un centro de plata, el cerro Potosí, se crea una nueva audiencia, en la ciudad de La Plata: la Audiencia de Charcas. «Charcas» será el nombre para designar a Bolivia durante el período colonial. Sus límites fueron fijados en 1561: más de cien leguas de tierra alrededor de la ciudad de La Plata.

En 1563, el rey Felipe II señaló que la Audiencia de Lima «[...] tenga por límites y distrito todo lo de la provincia de Chile, con los puertos que hay de la dicha Ciudad de Los Reyes hasta las dichas provincias de Chile y los lugares de la costa de ellas».

Chile sostiene, entonces, que «[...] esta clara norma demuestra que la creación de la Audiencia de Charcas no rompió un solo instante la continuidad territorial entre el Perú y Chile, y que siguió ininterrumpidamente imperando desde Paita hasta el término de la costa del Pacífico, la jurisdicción de la Audiencia de Lima. Charcas no conoció así directamente el mar».⁸

La Audiencia de Charcas quedó, para los efectos del *uti possidetis* de 1810, sin soberanía sobre el litoral del Pacífico, sin perjuicio del tránsito y embarque de mercaderías por los caminos y puertos del Perú o de Chile. No hay una sola cédula o real orden que confunda dicho tráfico comercial con soberanía o jurisdicción.⁹

Se invoca como prueba de que Charcas no tenía acceso al mar la ley de 22 de junio de 1592, que ordenó que el puerto de Arica, perteneciente a la Audiencia de Lima, obedezca

⁷ CANDIA ORTEGA, Mirta. *La mediterraneidad de Bolivia y el Derecho del Mar*. Memoria de Prueba de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1944, pp. 73 y ss.

⁸ YZAGUIRRE, Jaime. *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*. Santiago de Chile: Zigzag. 1963, p.13.

⁹ ENCINA, Francisco. *Las relaciones entre Chile y Bolivia*. Santiago de Chile: Nascimento, 1963, p. 11.

las órdenes de Charcas para recibir allí a los desterrados. Asimismo, los centros poblados de Charcas y sus órganos administrativos permanecieron siempre en los Andes.

En 1776, se crea el Virreinato del Río de La Plata y se segrega de la Gobernación de Chile todo el territorio de la Audiencia de Charcas.

El historiador Eyzaguirre afirma: «En ninguno de los documentos virreinales, se da pie a la posibilidad de un acceso al mar del nuevo Virreinato rioplatense, heredero de Charcas».¹⁰ Cita, al efecto, documentos de geógrafos, cartógrafos y religiosos que escribieron sobre el tema.

En el desierto de Atacama, Chile ejerce jurisdicción: en 1679, el gobernador Juan Henríquez otorga una merced de tierra y, desde 1600, otorga encomiendas sobre dicho territorio.

Además, la quinta ley de la Recopilación de Indias señala, al referirse a la Audiencia de Lima: «[...] tenga por distrito la costa que hay desde dicha ciudad hasta el Reino de Chile, exclusivamente [...]». No hubo, pues, solución de continuidad geográfica entre Perú y Chile, ya que ambos países colindaban.

Definiendo los límites del Perú, el virrey don Francisco Gil de Taboada y Lemos decía en la memoria que preparó en 1795 para su sucesor, don Ambrosio O'Higgins: «El Perú comprende desde la Ensenada de Tumbes hasta el río Loa [...] Confina por el sur con el Reino de Chile, de quien lo divide el dilatado desierto de Atacama».¹¹

14

El historiador Francisco Encina agrega: «En los numerosos mapas de los cosmógrafos coloniales, en los informes de los marinos y en las providencias de los virreyes, invariablemente Chile deslinda con el Perú. No conocemos siquiera uno que le asigne norte con la Audiencia de Charcas, que desde su erección quedó mediterránea».¹²

Y luego señala: «Ni Lecuna, máxima autoridad en la materia, ni yo ni mis ayudantes hemos encontrado en los archivos de Bolivia, del Perú, del Ecuador, de Colombia y de Venezuela el decreto que le asignaría a Bolivia soberanía sobre parte de la costa del Pacífico».¹³

Bolivia declara su independencia en 1825. Chile, que atravesaba la anarquía que abarcó los años entre 1824 y 1830, y que termina en una guerra civil, se había despreocupado casi por completo de su extremo norte. Los actos efectivos de soberanía se limitaron a ocupar una caleta en el despoblado de Atacama, a ordenar un censo y a perseguir algunos contrabandos.¹⁴

¹⁰ EYZAGUIRRE, Jaime. Ob. cit., p.13.

¹¹ *Ibíd.*, p.12

¹² *Ibíd.*, p.13

¹³ *Ibíd.*, p.13. Se refiere a una interpretación de la carta de Bolívar a Sucre, de fecha 20 de enero de 1825, que trata sobre una apertura de puertos y de caminos para el tránsito y el comercio exterior, no de concesión de soberanía.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 21

Andrés Santa Cruz, que había asumido el poder en Bolivia, gestiona, en 1830, ante el Gobierno peruano el canje de una franja de terreno que le permitiera salir a Bolivia al mar por Arica. Al fracasar este canje, resuelve por sí transformar la caleta de Cobija, situada en el grado 22,33, en puerto de salida de Bolivia al exterior.¹⁵ La Constitución boliviana de 1842 incluyó dentro del país «el distrito litoral de Cobija».¹⁶

En el momento de declarar Chile su independencia, su territorio lindaba por el norte con el río Loa.¹⁷ La Constitución Política chilena de 1822 señala que su jurisdicción se extiende «[...] desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos». Igual jurisdicción establecen las Constituciones de 1823, 1828, 1832 y 1833.¹⁸

Como heredero de la Capitanía General de Chile, este ejerció actos de soberanía en el desierto de Atacama desde 1813. Ordenó efectuar un censo de población en la Caleta de Paposos y, en 1817, se leyó, en dicho lugar, el Bando de Proclamación de la Independencia Chilena.¹⁹

Como consecuencia de la ley decretada por Chile el 1.º de octubre de 1842, mediante la cual el Estado chileno declara de propiedad nacional todas las guaneras situadas al sur de la Bahía de Mejillones, sobreviene la protesta de Bolivia, seguida por la destrucción efectuada, por parte de esta, del fuerte instalado por Chile en dicha localidad. Se produce la ocupación chilena de Mejillones, para luego suscribir ambos países el Tratado de 1866, que «[...] pone un término amigable y recíprocamente satisfactorio a la antigua cuestión pendiente entre ellas sobre la fijación de sus respectivos límites territoriales en el desierto de Atacama [...]».²⁰ El artículo 1 de este tratado fija en el paralelo 24 de la latitud meridional, desde el litoral del Pacífico hasta los límites orientales de Chile, la línea de demarcación de los límites entre Chile y Bolivia en el desierto de Atacama.

Chile sostenía su soberanía a partir del paralelo 23 de Mejillones, en tanto Bolivia pretendía jurisdicción hasta el paralelo 25. Tras la caída del presidente de Bolivia, Mariano Malgarejo, este país desconoce la vigencia de dicho tratado. Un nuevo tratado suscrito en 1874 restableció como límite el paralelo 24.

Ante el desacuerdo producido entre ambos países como consecuencia del impuesto boliviano de diez centavos por quintal de salitre exportado por la Compañía de Salitre y Ferrocarril de Antofagasta—compañía chilena—establecido en 1878 por la Asamblea Legislativa de Bolivia, y la exigencia chilena de que fuera derogado, el Encargado de Negocios de Chile, al dar por terminada su gestión ante el Gobierno de La Paz declaró:

¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

¹⁶ BENADAVA, Santiago. *Historia de las fronteras de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1993, p.18.

¹⁷ EYZAGUIRRE, Jaime. *Ob. cit.*, p. 15.

¹⁸ CANDIA ORTEGA, Mirta. *Ob. cit.*, p. 89.

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ibid.*, p. 95.

«Roto el tratado de 5 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».²¹ Chile reivindicaba, así, el territorio comprendido entre los paralelos 23 y 24, territorio al que había renunciado mediante el Tratado de 1866.

Desencadenada la guerra en 1879, y finalizada en 1883, Chile y Bolivia firman un pacto de tregua, en 1884, en el que, junto con suspender las hostilidades, quedan sujetos a la administración chilena los territorios comprendidos desde el paralelo 23 hasta la desembocadura del río Loa.

En efecto, el artículo 2 de este pacto de tregua, estipuló: «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 [...]».

Es importante señalar que la paz entre Chile y Perú se consagró mediante la suscripción del Tratado de Paz y Amistad de 1883 —Tratado de Ancón—, mediante el cual se establece que el Perú cede a Chile, a perpetuidad, la provincia de Tarapacá, y que las provincias de Tacna y Arica quedan bajo la administración chilena por diez años, luego de los cuales un plebiscito determinaría el país bajo el cual quedarían estos territorios.

16

En 1895, Chile y Bolivia suscriben tres tratados —uno de Paz y Amistad, otro sobre Transferencia de Territorio y otro de Comercio—, y dos protocolos, los que no tuvieron vigencia, debido a fuertes exigencias del Congreso boliviano, que imposibilitaron su ratificación.²²

En el Tratado de Paz y Amistad, Bolivia reconoció la soberanía chilena sobre los territorios comprendidos entre la desembocadura del río Loa y el paralelo 23, que Chile gobernaba en virtud del Pacto de Tregua de 1884.

El Tratado sobre Transferencia de Territorio estipuló que, si Chile adquiría soberanía permanente sobre los territorios de Tacna y Arica —como consecuencia del plebiscito que tendría lugar según el Tratado de Ancón celebrado con Perú—, «[...] se obliga a transferirlos a la República de Bolivia, en la misma forma y con la misma extensión que lo adquiera» (artículo I). En compensación, Bolivia pagaría a Chile, la suma de cinco millones de pesos de plata.

El artículo IV de dicho tratado plantea el caso de que Chile no obtuviera el dominio de Tacna y Arica. En este supuesto, Chile se obligaría a ceder a Bolivia la caleta de Vítor

²¹ ONDIZ DE LA PAZ, Pía Grisel. *La mediterraneidad de Bolivia: las negociaciones bilaterales de 1950 y 1975 entre Chile y Bolivia*. Trabajo de investigación para el título de Magíster en Estudios Internacionales. Santiago, 2003, p.10

²² *Ibíd.*, pp. 13 y 14.

hasta la quebrada de Camarones y otra análoga, y al pago de cinco millones de pesos de plata.

El diplomático chileno, Urdalicio Figueroa, señala que «[...] el Tratado de Transferencia de Territorio venía a dar a Bolivia un amplio litoral en el Pacífico, sin cuestionamiento y reconocido en virtud de un instrumento internacional».²³

El Congreso chileno aprobó los tres tratados y sus dos protocolos. Lo mismo hizo el Congreso de Bolivia, pero reservándose el derecho «[...] de pronunciarse sobre si el puerto o zona que ofrezca Chile, en sustitución del puerto de Taca y Arica, reúne o no las condiciones establecidas en las estipulaciones celebradas entre las dos Repúblicas», reserva que Chile estimó inaceptable. Ambos Gobiernos dieron así por terminados dichos tratados.²⁴

2. El Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904²⁵

Ya nos hemos referido anteriormente a cómo se gestó este tratado entre Chile y Bolivia. Diremos que su artículo II establece que «[...] por el presente tratado, quedan reconocidas del dominio absoluto y perpetuo de Chile los territorios ocupados por este en virtud del artículo 2 del Pacto de Tregua de 4 de abril de 1884».²⁶

Bolivia abandona sus aspiraciones de obtener una salida al Océano Pacífico, a cambio de cuantiosas compensaciones por parte de Chile. Así se obliga a unir el puerto de Arica con el Alto de La Paz por un ferrocarril cuya construcción efectuaría el Gobierno de Chile, dentro del plazo de un año.

El costo de este ferrocarril²⁷ ascendió a la suma de 4.063.561 libras esterlinas de la época. Chile se comprometió a traspasar, después de quince años, la sección boliviana. En 1928, se llevó a cabo el traspaso de la sección del ferrocarril junto con el de otras obras e instalaciones, todo lo cual se tasó en 835 000 libras esterlinas: edificios, maestranzas, líneas telegráficas y telefónicas, etc.²⁸

El artículo III señala que Chile contraía también el compromiso de pagar las obligaciones en que pudiera incurrir Bolivia por garantías hasta un cinco por ciento sobre capitales que

²³ Citado por ONDIZ DE LA PAZ, Pía Gricel. Ob. cit., p.5.

²⁴ BENADAVA, Santiago. Ob. cit., p. 27.

²⁵ Suscrito en Santiago, el 20 de octubre de 1904. El canje de las ratificaciones se efectuó en La Paz, el 1.º de marzo de 1905. Publicado en el Diario Oficial de Chile el 27 de marzo de 1905.

²⁶ Véase supra, en el acápite anterior.

²⁷ La línea férrea fue totalmente construida por Chile, desde Arica hasta el Alto de La Paz, con 440 kilómetros de extensión: la extensión chilena es de 206 km y la boliviana es de 234 km. El ferrocarril de Antofagasta hasta Bolivia tiene una extensión de 931 km.

²⁸ ONDIZ DE LA PAZ, Gricel. Ob. cit., p.17.

se inviertan en los siguientes ferrocarriles —todos en el interior de Bolivia— cuyas construcciones podrían emprenderse dentro del plazo de treinta años: de Uyuni a Potosí; de Oruro a La Paz; de Oruro por Cochabamba; de La Paz a la región del Beni y de Potosí, por Sucre y Lagunillas, a Santa Cruz.

Se agrega que este compromiso «[...] no podrá importar para Chile un desembolso mayor de cien mil libras esterlinas que se fija como máximo, de lo que Chile destinará a la construcción de la sección boliviana del ferrocarril de Arica al Alto La Paz, como la de los demás ferrocarriles que se construyan con la garantía del Gobierno chileno».

El artículo IV establecía que Chile se obliga a entregar al Gobierno de Bolivia la cantidad de 300 mil libras esterlinas en dinero efectivo.

En el artículo V, Chile se obliga a destinar a la cancelación definitiva de los créditos reconocidos por Bolivia por indemnización de ciertas compañías y por el saldo del empréstito levantado en Chile, en el año 1867, la suma de 4 500 000 pesos oro de dieciocho peniques y al pago de otros dos millones de pesos oro de dieciocho peniques por la cancelación de ciertos créditos bolivianos.

La renuncia de Bolivia a su expectativa de tener una salida al mar fue, pues, compensada por Chile con una indemnización de 5 165 561 libras esterlinas.

18

Chile reconoce a favor de Bolivia, a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico.²⁹

Asimismo, Bolivia tendría el derecho de constituir agencias aduaneras en los puertos que designara para efectuar su comercio.

Bolivia solo ha usado los puertos de Antofagasta, Mejillones y Arica,³⁰ pese a tener libertad de tránsito por otros cuatro puertos: Mejillones, Tocopilla, Iquique y Pisagua.

Dichas agencias cuidarían que las mercaderías destinadas en tránsito se carguen y transporten hasta las aduanas de Bolivia en vagones cerrados y sellados con guías que indiquen el número de bultos, peso y marca, número y contenido, que serían canjeadas con tornaguías.³¹

En tanto ambos países acordaran un tratado especial de comercio, el intercambio comercial entre ambas repúblicas se regiría por las reglas de la más estricta igualdad con las

²⁹ Acta Adicional al Protocolo sobre Conservación de Hitos Fronterizos, artículo VI.

³⁰ En ambos puertos, Bolivia tiene un almacén exclusivo cubierto de 3 000 metros. En Arica, tiene un total de 9 752 metros cuadrados de áreas descubiertas y, en Antofagasta, de 16 010 metros cuadrados. La capacidad total del puerto de Arica supera ampliamente su aprovechamiento por Bolivia. Lo mismo ha sucedido con el puerto de Antofagasta. Del millón y medio de toneladas que cada año comercia Bolivia por el Pacífico, Arica solo maneja el 43%; Antofagasta, el 24%; e Iquique, el 2%. En la zona franca de esta ciudad, los bolivianos son los principales clientes: compraron US\$ 276 millones en 2003. Por otra parte, la brecha entre lo que Chile le vende y le compra a Bolivia es de 10 a 1.

³¹ Acta Adicional al Protocolo sobre Conservación de Hitos Fronterizos, artículo VII.

aplicadas a las demás naciones, y, en ningún caso, se colocaría a los productos de cualquiera de las dos partes en condiciones de inferioridad respecto de las de un tercero. En consecuencia, tanto los productos naturales y manufacturados de Chile como los de Bolivia quedarán sujetos, en su internación y consumo, en uno y otro país, al pago de los impuestos vigentes para los de las demás naciones, y los favores y privilegios que cualquiera de las dos partes otorgase a una tercera podrían ser exigidos en igualdad de condiciones para la otra. Las partes convienen en dar, recíprocamente, a los productos nacionales de uno y otro país, en todas las líneas férreas que crucen sus respectivos territorios, la tarifa que acuerden a la nación más favorecida.³²

Para colaborar con el transporte de su comercio, Chile construyó una carretera de 206 kilómetros, desde Arica hasta la frontera chileno-boliviana, localidad de Tambo Quemado. Bolivia no ha iniciado la construcción de la carretera en su territorio.³³

3. Validez del Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904

Bolivia, a raíz de la Guerra del Pacífico, iniciada en 1879, fue vencida en el mes de mayo de 1880 y, como lo señalamos anteriormente, firmó un pacto de tregua, con Chile, en 1884. El Tratado de Paz y Amistad, que se firmó el 20 de octubre de 1904, fue promulgado en Bolivia recién el 21 de marzo de 1905, veinticinco años después de su derrota por las armas. Asimismo, los debates del tratado fueron públicos, discutidos por el Congreso y en la prensa boliviana, y fueron objeto de negociación en dos administraciones de gobierno en Bolivia. No puede argüirse, en consecuencia, que el Tratado de 1904 le fue impuesto a Bolivia por las armas.

Aun suponiendo que fuera un tratado impuesto por Chile mediante el uso de la fuerza —lo que no es efectivo según lo ya anotado—, los Tratados de Paz, en la fecha en que fueron suscritos, 1904, tuvieron su plena legitimidad ante el Derecho Internacional.

En efecto, en 1904, la fuerza no estaba prohibida, como ahora, por el Derecho Internacional. Al admitirse el derecho a la guerra, se reconocía el título de conquista, al ser un resultado de la admisión por el Derecho Internacional del empleo de la fuerza.³⁴ La conquista constituía, así, el medio por excelencia de adquisición territorial.

Para que operara la conquista, se requería la anexión formal del territorio conquistado y se ponía, así, término a la guerra.

Como lo señalan dos distinguidos autores peruanos, Fabián Novak Talavera y Luis García-Corrochano Moyano:

³² *Ibíd.*, artículo VIII.

³³ CANDIA ORTEGA, Mirta. *Ob. cit.*, p. 178.

³⁴ LLANOS MANSILLA, Hugo. *Teoría y práctica del Derecho Internacional*. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial Jurídica, 1977, p. 159.

Hace algunas décadas atrás, el empleo de la fuerza por los Estados era considerada un hecho lícito. Así refiere Jiménez de Aréchaga: «La fuerza armada era descrita como un recurso de última instancia que los Estados podían utilizar a su discreción como medio de solucionar controversias o para alcanzar otros fines en apoyo de su diplomacia. Los Estados podían hacerse o declararse la guerra, en la frase de Hall, por una buena razón, por una mala razón o sin razón alguna. La Conferencia de Paz de La Haya, de 1907, estuvo basada en el reconocimiento del *jus ad bellum* y los principales esfuerzos de los participantes estaban dirigidos a obtener acuerdos que regularan las operaciones de las fuerzas armadas y mitigaran los males de la guerra. Las leyes de la guerra constituían, hasta los años veinte de este siglo, la parte más importante del Derecho Internacional».³⁵

Solo el acto de la Sociedad de las Naciones prohibiría, por primera vez, el uso de la fuerza, lo que reafirmaría, en 1928, el Pacto Briand-Kellog.

La situación actual es diametralmente opuesta. El Derecho Internacional, hoy en día, no acepta el derecho de conquista: un acuerdo celebrado bajo la amenaza o el uso de la fuerza es de nulidad absoluta, según el Derecho Internacional.

Así, la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza. El artículo 2, inciso 4, de la Carta señala lo siguiente:

Para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

20

Por su parte, la Resolución 2625³⁶(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1970, Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a la Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, establece el principio de que «[...] los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas».

Igualmente, es relevante, para este caso, citar las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969.³⁷ Me refiero al artículo 42, inciso 2, y a los artículos 43 y 62. Señala el primero que la terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte, no tendrán lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la Convención de Viena.

³⁵ NOVAK, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO. *Derecho Internacional Público*. Tomo I. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 380.

³⁶ Ratificada por la Resolución 3314 (XXIX)

³⁷ Vigente en ambos países, con reservas formuladas tanto por Chile, como por Bolivia.

Por su parte, el artículo 43 establece que es deber de un Estado cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que está sometida en virtud del Derecho Internacional, independientemente de ese tratado.

De lo anterior fluye el respeto irrestricto que debe observar todo Estado respecto de las obligaciones contraídas por él, en virtud del tratado.

Ni siquiera en los tratados que establecen fronteras, dice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, puede invocarse la cláusula *rebus sic stantibus* para dar por terminado el tratado o retirarse de él (artículo 62, inciso 2).

Citaremos, al respecto, la reserva que hizo Chile³⁸ al ratificar la Convención de Viena:

1.- La República de Chile declara su adhesión al principio general de inmutabilidad de los tratados, sin perjuicio del derecho de los Estados de estipular, particularmente, normas que modifiquen principio, por lo cual formula reserva a lo preceptuado en los apartados 1 y 3 del artículo 62, de la Convención, los que considera inaplicables a su respecto.

2.- La República de Chile formula objeción a las reservas que se hayan efectuado, o se efecturen en el futuro, al apartado 2 del artículo 62 de la Convención.

Además, de acuerdo con el principio *pacta sunt servanda*, los tratados obligan a las partes a cumplir lo pactado. Ello está reconocido en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas «respeto de las obligaciones emanadas de un tratado».

No pueden los Estados, unilateralmente, modificar las obligaciones contraídas, ya que ello significaría que el tratado quedaría bajo su poder discrecional.

Con posterioridad a la vigencia del Tratado de 1904, Bolivia recurrió a la Sociedad de las Naciones, en 1920, solicitando la revisión del tratado suscrito con Chile.³⁹

El 22 de octubre de 1921, una Comisión de Juristas, designada por la Asamblea, presentó su dictamen, que expresó lo siguiente: «Que tal como ha sido presentada la demanda de Bolivia, es inadmisibile, pues la Asamblea de la Sociedad de las Naciones no puede modificar por sí misma ningún tratado. La modificación de los tratados es de la sola competencia de los Estados contratantes».⁴⁰

No obstante varios intentos de Bolivia de solicitar la revisión del Tratado de 1904, Chile acepta, en 1937, reglamentar la cláusula pertinente al tránsito señalado en dicho tratado. En 1912, ambos países suscribieron la Convención de Tráfico Comercial mediante la cual Chile se obliga a no fiscalizar el contenido de las mercaderías bolivianas en tránsito que ingresan o egresan por puertos chilenos.

³⁸ El 26 de febrero de 1981. Diario Oficial, 11 de marzo de 1981

³⁹ Invocó el artículo 19, según el cual la Asamblea de la Sociedad podía recomendar la revisión de los tratados que se hubiesen hecho inaplicables o que pusieran en peligro la paz internacional.

⁴⁰ ONDÍZ DE LA PAZ, Pía Grice. Ob. cit., p. 21.

Chile garantiza el libre tránsito por su territorio de las mercaderías extranjeras que se desembarquen con destino a Bolivia o que procedan de este país, que se embarquen para el extranjero por todos los puertos mayores.

Señala su artículo II que dichas mercaderías extranjeras serán conducidas del muelle a la estación del Ferrocarril para ser transportadas a las aduanas bolivianas en vagones cerrados y sellados, y estarán exentas de todo reconocimiento que no sea el exterior —que consiste en la confrontación de sus marcas, números y acondicionamiento de los envases exteriores—. El reconocimiento será hecho por empleados chilenos y bolivianos, designados por las respectivas Aduanas.

Así, la libertad de tránsito fue mantenida por la Convención de 1937.

El Gobierno de Chile, dice el artículo 1, de conformidad con el artículo 6 del Tratado de Paz y Amistad de 1904, «[...] reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores, para las personas y cargas que crucen por su territorio de o para Bolivia. El libre tránsito comprende toda clase de cargas y en todo tiempo, sin excepción alguna».

Este régimen fue confirmado, posteriormente, por el Tratado Económico y su Protocolo Complementario, de 1955, cuyo objetivo fue lograr una mayor complementación económica entre ambos países, mediante la revisión de derechos aduaneros, impuestos, tasas y otras medidas que graven o restrinjan la importación entre ambos países. Asimismo, se contemplaron las facilidades necesarias para permitir la importación de uno de los dos países a través del territorio del otro, de mercaderías originarias de terceros países. El Protocolo Complementario amplió las facilidades de construcción de oleoductos «por cualquier puerto chileno».

Está en vigencia, además, el Acuerdo relativo al Oleoducto de Yacimientos Petrolíferos Boliviano Sica Sica a Arica, de 1957, modificado, posteriormente, en 1974. Además, en 1992, ambos Gobiernos acordaron que se realizaran trabajos para el uso, en doble vía, de dicho oleoducto.

De esta manera, Chile se comprometió a otorgar a Bolivia todas las facilidades necesarias para construir, en territorio chileno, un oleoducto y a otorgar, gratuitamente, los terrenos fiscales para este. En Arica, se estableció una estación terminal con tanques almacenadores.

Tales concesiones chilenas a Bolivia exceden, por cierto, las facilidades que se señalaron en la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral, de 1965, celebrada a instancias de las Naciones Unidas.⁴¹

⁴¹ En 1975, ambos países acordaron un Sistema Integrado de Tránsito, sobre la base de un estudio solicitado a la CEPA destinado a agilizar la operación portuaria. Se aplica tanto en el puerto de Arica como en el de Antofagasta.

En 1953, los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Bolivia, suscribieron la Declaración de Arica, acordando que toda clase de carga, sin excepción alguna, en tránsito por el territorio chileno, de o para Bolivia, se halla sujeta a la jurisdicción y competencia exclusiva de las autoridades bolivianas, y que cualquiera que sea el recinto en que se deposite la carga se considerará recinto aduanero boliviano.

Se agrega, además, que las cuestiones de cualquier naturaleza, suscitadas con relación a esa carga, solo pueden ser conocidas y resueltas por autoridades bolivianas, sin que las autoridades administrativas, aduaneras o judiciales de la República de Chile tengan o ejerzan jurisdicción o competencia alguna sobre ella.

Difícilmente se puede encontrar en la práctica internacional tal cúmulo de facilidades otorgadas por un país a otro en materia de tránsito de mercaderías por su territorio.

Luego del fracaso de las negociaciones chileno-bolivianas, de 1950,⁴² en las que Chile, bajo la presidente de Gabriel González Videla, contemplaba ceder, al Norte de Arica, una faja de terreno del ancho de diez kilómetros contigua a la frontera peruana a fin de que Bolivia se comunicara con el Océano Pacífico y pudiera construir un puerto, recibiendo, como compensación, acceso a las aguas del lago Titicaca para generar energía hidroeléctrica para las provincias chilenas de Tarapacá y Antofagasta, hubo otra negociación que pudo tener mejor éxito: me refiero a la cita de Charaña de 1975 entre los Presidentes Augusto Pinochet, de Chile, y Hugo Banzer, de Bolivia.

Como consecuencia de la reunión de ambos presidentes, luego de un intercambio de notas y en el marco de una negociación, Chile contempló ceder a Bolivia una franja de territorio al norte de Arica hasta la línea de la Concordia. La cesión comprendería dicho territorio y el territorio marítimo comprendido entre los paralelos de los puntos extremos de la costa que se cedería: mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma submarina.

Se descarta por Chile toda cesión al sur que pueda afectar la continuidad territorial del país. Chile recibiría, como compensación, una superficie equivalente al área de tierra y mar concedida.

Bolivia autorizaba a Chile a aprovechar la totalidad de las aguas del río Lauca; el territorio cedido por Chile sería declarado zona desmilitarizada; ambos países se comprometían a no ceder los territorios canjeados a una tercera potencia; y Bolivia se comprometía a respetar las servidumbres que Chile estableció a favor del Perú por el Tratado de Lima de 1929.⁴³

⁴² Por exceder los límites del presente trabajo, no mencionaré el conflicto chileno-boliviano sobre la utilización de las aguas del río Lauca.

⁴³ Bolivia aceptó, en términos generales, los planteamientos chilenos, aunque se produjo una fuerte oposición a las compensaciones territoriales exigidas por Chile.

La validez de este acuerdo estaba condicionada al acuerdo previo del Perú, según se estipuló en el artículo 1 del Protocolo Complementario del Tratado de 1929, que convino lo siguiente: «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 podrá, sin ese requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales».

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú propuso al Gobierno de Chile, en diciembre de 1975, iniciar conversaciones bilaterales para estudiar el asunto planteado. Hizo luego una nueva proposición al respecto⁴⁴ —sin pronunciarse sobre la consulta que se le efectuaba— que Chile declinó, en 1976, por considerar que incidía en materias propias de la exclusiva soberanía chilena y que carecía de relación.

Dice el historiador Gonzalo Vial, refiriéndose a que «el puerto boliviano» ensombrece los vínculos entre los dos países: «Y desde entonces hasta hoy el conflicto y su nudo han sido siempre los mismos: ese puerto hipotético, o bien rompe nuestra continuidad territorial —lo que es inaceptable para Chile— o bien incluye terrenos antes peruanos, lo que a su turno, Perú considera inaceptable».⁴⁵ Y agrega:

Tres elementos adicionales han perturbado todavía más la difícil solución. Primero, la volubilidad de la política exterior paceña, la cual, en algunas ocasiones, desestimó todo no lo que fuere derechamente salir al mar, y en otras reconoció como definitiva la mediterraneidad, admitiendo (y hasta recibiendo) distintas compensaciones por ella. Segundo, que en esta materia ningún dirigente boliviano se haya sentido muy obligado a respetar lo dicho, resuelto o acordado por sus antecesores. Y tercero, que —justamente por tratarse, para Bolivia, de su identidad nacional—, siempre hayan estado inextricablemente confundidas la mediterraneidad y la compleja política interna de nuestro vecino.⁴⁶

24

Un dato no menor es que Bolivia nació a la vida independiente con 2 151 264 kilómetros cuadrados. Hoy cuenta con tan solo 1 332 808 kilómetros cuadrados, es decir, ha perdido 818 456: a Brasil, le cedió 337 836 kilómetros cuadrados; a Argentina, 157 500 kilómetros cuadrados; a Perú, 81 950 kilómetros cuadrados; a Chile, 66 170 kilómetros cuadrados; y, a Paraguay, le discute 175 000 kilómetros cuadrados.⁴⁷

4. Algunas reflexiones

Bolivia ha tratado de multilateralizar el problema de su enclaustramiento marítimo, recurriendo, en varias ocasiones, a la OEA sin mayores resultados positivos.

⁴⁴ Contemplaba el establecimiento de un área de soberanía compartida, en la provincia de Arica, por Perú, Bolivia y Chile.

⁴⁵ VIAL, Gonzalo. *Historia de Chile*. Vol. I: 1891-1973. Santiago de Chile: Santillana, 1987, p.306.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ RIOS GALLARDO, Conrado. Ob. cit., pp. 283 y 284.

Así, la X Asamblea Interamericana, reunida en Washington, en noviembre de 1980, aprobó por consenso la siguiente resolución: «Exhortar a los Estados a los que el problema de acceso al mar de Bolivia concierne directamente para que, a través de las vías correspondientes, inicien un diálogo que permita la solución más satisfactoria».

La mantenida posición antagónica de Bolivia hacia Chile le ha impedido, como habría sido natural en un creciente proceso de integración, obtener mayores dividendos que recurriendo a foros internacionales. Así, por ejemplo, el Acuerdo de Complementación Económica de 1993 —ACE 22— que dispuso la liberación comercial y arancel cero por parte de Chile para más de 200 productos bolivianos,⁴⁸ estableció las bases para una creciente y armónica integración entre los dos países.⁴⁹

Recientemente, el 14 de mayo, Chile concretó con Paraguay acceso al Pacífico, a través de una zona franca en Antofagasta.⁵⁰ Esta zona franca permitirá a Paraguay proyectarse hacia el Pacífico por los puertos de Antofagasta y Mejillones. La mediterraneidad paraguaya será suplida con la entrega de franquicias tributarias y aduaneras para sus empresas. Los costos de bodegaje y almacenamiento serán pagados íntegramente por Chile. En 1 700 metros cuadrados, dicho país podrá recibir y enviar las mercaderías que salen e ingresan a su territorio. Podrá dejarlas almacenadas hasta por 180 días, plazo que podrá ser extendible a otros noventa días, lo que permitirá a Paraguay consolidar una mayor presencia comercial hacia el Pacífico. Las franquicias otorgadas por Chile podrán ser ampliadas también al puerto de Mejillones.

El caso paraguayo constituye un buen ejemplo de como, por medio de tranquilas negociaciones, los países obtienen mejores beneficios que por medio de una estéril confrontación. Así, por ejemplo, el reciente convenio suscrito entre Bolivia y Argentina de suministro de gas boliviano, y la cláusula mediante la cual se le impide a Argentina traspasar parte alguna de dicho gas a Chile constituyen un claro retroceso de las relaciones cordiales que deben mantener dos pueblos para que, mediante negociaciones, se logre una solución armoniosa al problema marítimo boliviano, que contemple también, como es natural, los intereses chilenos. Bolivia suspendió relaciones diplomáticas con Chile en 1978, pese al deseo manifestado por este país de reanudarlas sin condiciones. Bolivia, sin embargo, exige, como paso previo para normalizar las relaciones —las que se mantienen solo en el nivel consular—, la disposición de Chile de darle una salida soberana al mar. Pero, para ello, el país altiplánico debe estar consciente de que cualquier solución a su mediterraneidad implica, también, el consentimiento favorable

⁴⁸ Bolivia concedió liberaciones arancelarias para alrededor de 115 productos bolivianos.

⁴⁹ Incluso Chile proyectaba profundizar lo convenido en este Acuerdo, lo que se ha visto obstaculizado por la reciente beligerante posición boliviana con motivo del cumplimiento, en el año 2004, de los cien años de celebrado el Convenio de 1904.

⁵⁰ Tiene su origen en un tratado que fue ratificado por el Congreso, en 1970. En realidad, Paraguay está conectado al mar por la hidrovía internacional de los ríos Paraguay y Paraná.

del Perú, conforme lo hemos examinado, al tratar las negociaciones de 1975. Este consentimiento es difícil de obtener, toda vez que una cesión territorial provocaría una solución de continuidad entre los territorios peruano y chileno—Tacna y Arica, lo que impediría el tránsito entre estas dos ciudades—, y constituiría, para el Perú, el término de su pretensión de revisar la línea fronteriza marítima con Chile, fijada por el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima del 4 de diciembre de 1954, suscrito por Chile, Ecuador y Perú, al interponerse la proyección marítima boliviana a obtener su deseado acceso territorial al Océano Pacífico.

Por lo anteriormente expuesto, se deberían buscar soluciones alternativas a la cesión territorial, tales como una vía elevada para Bolivia sobre el territorio chileno, o una peruana, sobre el territorio cedido a Bolivia por Chile, o cesiones territoriales compartidas por Chile y Perú, etc.

En todo caso, la liberalidad chilena en materia de libre tránsito concedido a Bolivia no puede desconocerse y deja abierta la interrogante de si la solución de los problemas económicos argüidos por Bolivia concierne, necesariamente, a su derecho a tener plena soberanía sobre la franja territorial a la que aspira con posterioridad al tratado suscrito, libremente, en 1904.