

CHILE EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES. URDIENDO LA DEFENSA DEL 'FACTOR TERRITORIAL' ANTE LA AMENAZA DE PERÚ Y BOLIVIA*

Jorge Alfaro Martínez**

RESUMEN

En base a documentos del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, se examina el sustrato y el comportamiento de la política exterior de Chile ante la apertura de la Sociedad de las Naciones. Dicho escenario implicó una serie de amenazas a su integridad territorial, en cuanto Perú y Bolivia presentaron demandas en su contra por reivindicaciones territoriales, solicitando a la Asamblea que procediese a conocer los Tratados de 1883 y 1904 respectivamente. No obstante, Chile logró en ella articular una nueva victoria diplomática, pasando desde la reticencia y/o expectación a la inserción internacional y a la acción, encontrando en ello su mejor defensa. En efecto, en el marco de la multilateralidad, la política externa del país logró mantener sus dificultades internacionales en la perspectiva de la bilateralidad, evitando toda cesión de soberanía mediante una activa inserción internacional.

PALABRAS CLAVE

Integridad Territorial – Diplomacia - Sociedad de las Naciones.

Recibido: 11 de enero de 2016

ABSTRACT

Based on documents from the Historical Archive of the Ministry of Foreign Affairs, the substrate and the behavior of the foreign policy of Chile to the opening of the League of Nations are under review. This stage involved a series of threats to its territorial integrity, as Peru and Bolivia filed lawsuits against it for territorial claims, requesting the Assembly to proceed to meet the Treaties of 1883 and 1904 respectively. However, Chile articulated a new diplomatic victory, moving from reticence and / or expectations to the international insertion and action, finding in it its best defense. Indeed, within the framework of multilateralism, the foreign policy of the country managed to maintain its international difficulties in the bilateral perspective, avoiding any transfer of sovereignty through active international integration.

KEYWORDS

Territorial Integrity – Diplomacy - League of Nations.

Aprobado: 08 de julio de 2016

* Este trabajo contó con el apoyo del Proyecto Conicyt "Anillos Relaciones Transfronterizas entre Bolivia y Chile: Paradiplomacia y Prácticas Sociales 1904-2004". N° SOC1109.

** Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dr © en Estudios Americanos, IDEA/Universidad de Santiago de Chile. E-mail: jorge.alfaro.martinez@gmail.com.

Con el despertar del siglo XX se dio apertura, extensión y profundidad a una nueva realidad internacional, que vino a exponer la complejidad de las relaciones entre los Estados y a amenazar el dominio de las estrictas relaciones bilaterales, era la realidad de las Asambleas y las Conferencias. Chile, por su parte, debió hacer frente a esta nueva dimensión de lo internacional planteándose estratégicamente ante ella, puesto que fue en este escenario en donde Perú y Bolivia desplegaron sus fuerzas contra Chile, amenazando su soberanía y la integridad de la última de sus conquistas tras la Guerra del Pacífico de 1879: el factor territorial.

La primera de estas amenazas la vivió el país en el concierto panamericano, lo que explica que desde sus inicios su inserción estuviera signada por una profunda desconfianza hacia ese tipo de instancias. Sin embargo, ya en las Conferencias Panamericanas o en el Congreso Bolivariano de 1911, la política exterior de Chile logró obstruir, hasta la década de 1920, todo intento de revisión de los tratados internacionales suscritos con Perú y Bolivia tras el conflicto bélico. Ello, fue expresión de una política que enfrentó el constante asedio internacional desde la acción, permitiéndole marginar toda posibilidad de un arbitraje obligatorio, y aún retroactivo, lo que por consecuencia, le granjeó cierta significación en las Conferencias Panamericanas¹. Desde 1902, la política exterior de Chile intentó orientar

toda discusión desde el ámbito político hacia lo técnico, particularmente, hacia lo económico, lo que por una parte le permitiese obtener beneficios inmediatos, y por otra, protegerse de los asedios políticos, dada una posición de liderazgo pragmático en el continente.

Ahora bien, hacia la década de 1920 se abrió un nuevo frente internacional, el que tendió a establecer “por primera vez, un único sistema político... genuinamente global”². Era la Sociedad de las Naciones, institución mediante la cual se intentaba enfatizar, en palabras de Hedley Bull, “en la idea de una sociedad internacional reformada o mejorada con respecto a la sociedad que existe[ía] en la práctica”³, dotando con ello al sistema internacional de una cierta perfección abstracta, es decir, una perfecta sociedad internacional meramente pensada.

Por su parte, la Sociedad de las Naciones para Chile vino a exponer en un escenario, ahora mundial, la compleja situación internacional que el país sostenía con los adversarios del 79’, reactivando las amenazas a su soberanía, en cuanto Perú y Bolivia interpondrían en ella demandas en su contra, solicitando que la Asamblea procediese a conocer los tratados de 1883 y 1904 respectivamente⁴. Perú y Bolivia acusaban a La Moneda de imposición forzosa y de incumplimientos en las estipulaciones contenidas en ambos tratados, de ahí, la solicitud de examen y revisión

1 Jorge Alfaro Martínez, “Del Arbitraje y las Influencias. Chile y la Defensa del Factor Territorial en el Concierto Panamericano: de la reticencia... a la inserción. 1902-1923”, en *Historia* 396 2 (Valparaíso 2012): 197-222; “Las Amenazas del Arbitraje Obligatorio: Chile y el Congreso Bolivariano de 1911”, en *Revista de Humanidades* 24 (Santiago 2011): 199-211.

2 Hedley Bull, *La Sociedad Anárquica. Un Estudio sobre el Orden en la Política Mundial* (Madrid: La Catarata, 2005), 71.

3 *Ibid.*, 91.

4 Perú en su demanda contra Chile, “pediría, en primer término, la revisión del Tratado de Ancón y la devolución de las provincias de Tarapacá, Tacna y Arica... en forma subsidiaria los delegados peruanos solicitarían la ejecución

en aras de declararlos inaplicables, por constituir, según éstos, una constante ‘amenaza para la paz’⁵.

CHILE ANTE LA AMENAZA DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

De esta manera, especial importancia revistió para Chile el determinar si participaba o no en la Sociedad de las Naciones, puesto que la adhesión temprana de Perú y Bolivia a esta instancia multilateral devendría en particular exposición y peligro para sus intereses, en cuanto podría ser obligado a concurrir ante un tribunal extranjero y de carácter mundial “a defender la validez y la permanencia de las cesiones territoriales que, en forma definitiva, adquirió por los Tratados de paz”⁶.

En este tenor, la revisión del Tratado de Ancón de 1883, en cuanto al plebiscito estipulado y aún no realizado, pudiese haber puesto en tela de juicio la soberanía chilena sobre las ‘cautivas’ Tacna y Arica,

pues si se llegaba a acoger la demanda peruana, el Ministerio de Relaciones Exteriores contaba con informaciones que indicaban que “el resultado del plebiscito sería contrario a Chile”, cuestión que haría fracasar “la política que tradicionalmente ha seguido...en este problema”⁷.

Lo anterior, no dejó de responder a una determinada lectura de las profundas transformaciones experimentadas en el escenario internacional y de las nuevas orientaciones que imprimía la nueva institucionalidad, cuyo sustrato, en apariencia, residía en los principios liberales del *wilsonismo*⁸. En efecto, se consideraba que la “...Sociedad contribuiría en gran medida a la solución de los problemas internacionales al quitarlos de las manos reaccionarias de los ministerios de exteriores”⁹, garantizando con ello la seguridad de la paz, sustentada en una supuesta armonía de intereses. Por lo demás, era el mismo Woodrow Wilson quien siempre “había supuesto que un Estado tenía el poder de denunciar cualquier tratado por el que estuviese obligado en cualquier momento”¹⁰, haciéndose, entonces, necesario

del plebiscito contemplado en el mismo Tratado para resolver la soberanía definitiva de los territorios de Tacna y Arica...por último los delegados de Bolivia presentarían por su parte, una petición formal a fin de que se reconozca a su país el derecho de una salida propia al mar, ó sea un puerto y una faja ó zona territorial en el antiguo litoral boliviano de Antofagasta”. *Memoria Confidencial sobre la Sociedad de las Naciones enviada al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*. 5 diciembre 1921. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MinRe). Vol. 878, sin foliar.

- 5 Perú y Bolivia adhieren al Estatuto de la Sociedad de las Naciones, que en su parte considerativa expresa que, “...para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad importa: ...hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados”. Artículo 3º “...La Asamblea entenderá de todas las cuestiones que entren en la esfera de actividad de la Sociedad o que afecten las paz del mundo”. Artículo 19º “La Asamblea podrá, en cualquier tiempo, invitar a los Miembros de la Sociedad a que procedan a nuevo examen de los tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo”. Uldaricio Figueroa Pla, *La Demanda Marítima Boliviana en los Foros Multilaterales* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1992), 35.
- 6 *Memoria Confidencial sobre la Sociedad de las Naciones enviada al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*. 5 diciembre de 1921, MinRe. Vol. 878, s. f.
- 7 Implicando ello, “la pérdida los muchos millones de pesos que representan esos territorios y los gastos hechos en ellos, el abandono de ventajas estratégicas importantes, y el peligro de las perturbaciones que tal acontecimiento produciría... en el país”. *Memoria Confidencial*... 5 diciembre de 1921, MinRe. Vol. 878, s. f.
- 8 A Woodrow Wilson, vigésimo octavo Presidente de los Estados Unidos, se le reconoce como representante de la tendencia defensora de la moralidad internacional, desafiando el equilibrio de poder, la carrera de armamentos, el uso de la fuerza y los tratados secretos, como algo propio del sistema europeo. Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 1993), 102.
- 9 E. H Carr, *La Crisis de los Veinte Años (1919-1939): Una Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales* (Madrid: La Catarata, 2004), 52.
- 10 *Ibid.*..., 253.

y perentorio determinar la actitud que Chile había de adoptar ante esta nueva instancia internacional, que en virtud de sus principios podría afectar su soberanía y obligarlo a asumir resoluciones contrarias a sus intereses fundamentales, a saber, mantener el *statu quo* del factor territorial y circunscribir cualquier ulterior discusión con los adversarios del 79' al marco de la bilateralidad.

Al constante asedio gestionado desde Lima se sumaba ahora la nueva situación bilateral obtenida con Bolivia. La Moneda, había estimado en provecho de sus intereses internacionales en el Pacífico, “propiciar una política de mayor acercamiento a Bolivia”, buscando aislar las acciones del Rímac a manera de “evitar que el Perú obtuviese éxito en sus vivos esfuerzos para obtener el concurso de su ex-aliado en una acción conjunta ante la Sociedad de las Naciones, donde presentaría una demanda para recuperar los territorios perdidos”. Para ello, la Cancillería envió a la Paz a principios de 1919 a Emilio Bello Codesido, quien había sido negociador del Tratado de 1904, al mando de una misión especial y con instrucciones “para invitar a Bolivia a un acuerdo que permitiese su aspiración de obtener una salida propia al Pacífico”¹¹. Era la satisfacción de su anhelada demanda, y para Chile, la llave que permitiría obstruir las acciones peruanas en su contra.

No obstante, la extendida discusión con Bolivia sobre cuál sería la forma de

esa propia salida al océano, haría fracasar la política de acercamiento. Una serie de sucesos generados por el partido republicano, encabezado por el Presidente de la República, Bautista Saavedra, “trajeron la caída del Gobierno que negociaba con Chile”, y nuevamente la aspiración de una salida propia al Pacífico fue levantada “como bandera, para mover el entusiasmo popular...la adhesión incondicional del ejército, [y] la condenación de esas negociaciones que estaban encaminadas a la obtención de un puerto en la Provincia de Tacna”, cuestiones que irían afianzando “el propósito de reivindicación del litoral perdido en 1879”¹².

En definitiva, Chile debía enfrentar nuevamente a los adversarios del 79' en un escenario posiblemente adverso, lo que apuraba a la Cancillería por la definición de la política a seguir. Hasta ese momento, la política practicada había sido la absoluta reticencia a encarcelamientos de soberanía en doctrinas continentales, las que había logrado rehuir con cierta eficacia, evitando cualquier obligación de dar término a sus problemas internacionales en desmedro de unos intereses que había sabido resguardar desde 1879. No obstante, los embates del sistema internacional y su apertura al multilateralismo iban situando en entredicho a la joven república. En definitiva, la estrategia a desplegar debía ser pensada, pues las buenas o malas decisiones condicionarían la situación internacional del país tras las labores de la Sociedad de las Naciones.

11 Jorge Matte al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Confidencial Circular N° 15. Santiago, 5 abril 1921. MinRe. Vol. 838 L C, s.f.

12 Jorge Matte al Ministerio...5 abril 1921, MinRe Vol. 838 L C, s.f.

LA CONTROVERSIAS POR EL CAMINO A SEGUIR

En cuanto a que orientación adoptar respecto a la posición chilena ante la Sociedad de las Naciones, se enfrentaron dos posiciones con fuerte ascendencia sobre la Cancillería, sin embargo, más allá de las diferencias que sostenían ambas tenían un objetivo común, la defensa de los intereses de Chile en la sociedad internacional.

Por una parte, Maximiliano Ibáñez, representante de Chile en Francia, postulaba una línea de acción cauta y defensiva, esperando que los fenómenos internacionales se articularan en favor del país, siendo la variable de mayor importancia la indecisión de los Estados Unidos para adherir o no a la Sociedad. Estimaba Ibáñez, que si la Casa Blanca no ratificaba su adhesión para llevar adelante la Liga, se colocaba en entredicho el artículo N° 17 del Tratado, que indicaba que las facultades de ésta se extendían también a las naciones no adherentes, cuestión que evidentemente afectaba a Chile, que había sido neutral en la Gran Guerra.

En efecto, se consideraba que la no ratificación de Washington, tendría como consecuencia que la Liga no soñaría “siquiera en mantener aquel artículo ó en aplicarlo a Estados Unidos ó cualquiera otra nación americana”. De hecho, la expectativa chilena respecto a lo que haría el coloso del norte, se fundaba en que el “Senado americano no desea[ba] someter [a] Estados Unidos [a] soberanías extrañas,

ni coartar su futuro poderío, y quiere impedir intervención [de] países europeos en asuntos [del] continente americano y evitar compromiso de tomar parte en futuros conflictos europeos”.

La dilatada espera del Congreso permitía pensar a Ibáñez que Estados Unidos no ratificaría la Sociedad, importando ello el “fracaso completo [de la] política adoptada [por la] Cancillería peruana desde ruptura [de] relaciones con Alemania”, ante lo cual, el representante chileno en Francia, aconsejaba que Chile debía “seguir francamente actitud que adopte Estados Unidos”¹³. En definitiva, emular la posición norteamericana permitiría a La Moneda evitar encapsulamientos en doctrinas de carácter mundial que restringieran su soberanía y seguir manejando con absoluta propiedad sus destinos en el concierto americano.

Ibáñez, de alguna manera, comprendía la relevancia de la contribución de las grandes potencias al orden internacional, pues entendía que serían sus demandas o intereses las que podían “ser consideradas como las únicas relevantes para el asunto en cuestión”¹⁴, de hecho, ya lord Robert Cecil en uno de los borradores presentados ante la Asamblea, había señalado “que las pequeñas potencias en todo caso no ejercerían ninguna influencia considerable”¹⁵. De esta manera, sólo Estados Unidos con su ausencia en la Sociedad de las Naciones, sería la única y más eficaz defensa chilena.

13 *Memoria Confidencial sobre la Sociedad de las Naciones enviada al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*. 5 diciembre 1921. MinRe, Vol. 878, s.f.

14 Bull, *La Sociedad Andrúquica...*, 258.

15 Carr, *La Crisis de los Veinte Años*, 159.

Desde otra perspectiva, Agustín Edwards, representante de Chile en Inglaterra, postulaba una actitud protagónica por parte de La Moneda, que le permitiera ser la articuladora de su propia defensa. En correspondencia con el mismo Ibáñez, Edwards le expresaba a éste que, “allá todo le inspira a Ud. confianza; aquí yo siento que la corriente se inclina del lado del Perú”. En este sentido, Edwards impulsaba al Ministerio de Relaciones Exteriores a determinar prestar pronta adhesión a la Sociedad de las Naciones, pues en su lectura de la situación, “no hacerlo hubiese sido un estímulo y un arma poderosa para los enemigos del 1879”. Para el diplomático, Chile no podía esperar una defensa confiando en el tiempo y en especulaciones sobre la actitud de Estados Unidos, para él resultaba imperioso y fundamental “preparar la defensa de nuestros intereses dentro de la Liga y..., para esto, el primer paso [sería] constituir nuestra representación oficial”.

Luego de ello, Edwards solicitaba a la Cancillería el diseño de una defensa orientada a no soslayar la problemática que sostenía con Perú, sino que a encararla, observando posibles soluciones a la dificultad que constituía un factor de perturbación en sus relaciones, pues la “política de confiar de nuevo en el tiempo y de prolongar la situación anómala que ahora existe está calculada para arrastrarnos... a una liquidación desastrosa para nuestros intereses”¹⁶. Chile, era quien debía tomar

la iniciativa y evitar ser sorprendido u obligado a renunciar a sus intereses.

Un nuevo cambio en el titular de Relaciones Exteriores permitió que el camino a seguir ante la Sociedad de las Naciones fuera el sugerido por Agustín Edwards. En efecto, Chile adhirió a la Liga de las Naciones¹⁷ el 4 de noviembre de 1920, indicando el nuevo Ministro que resulta “...inadmisibles que subordinemos nuestra política y menos aún nuestras declaraciones oficiales a la actitud de ningún otro Gobierno”. Ahora, dirigiéndose a los Delegados de Chile, les espetaba que “Debemos por tanto mantener nuestra situación establecida de adherente originario”, sólo haciendo una explícita reserva, “la cuestión de Tacna y Arica no queda sometida a la Liga de las Naciones”¹⁸. Dicha máxima, sería defendida fehacientemente en sendas refutaciones a la demanda de Perú, argumentaciones que también extendería a las demandas interpuestas por Bolivia.

De esta manera, la política exterior de Chile se decidía por una defensa desde el interior de la Liga, dando con ello continuidad a la política sostenida en el concierto americano, que sin duda, no había dejado de granjearle réditos positivos.

Cabe indicar, como aporte a la reconstrucción de la línea defensiva de Chile en el marco del multilateralismo, que en la instancia panamericana el país

16 *Memoria Confidencial sobre la Sociedad de las...*, 5 diciembre 1921. MinRe, Vol. 878, s.f.

17 “Chile estuvo representado en la Primera Asamblea de la Sociedad de las Naciones por los señores Don Antonio Huneeus y don Manuel Rivas Vicuña, designados delegados en conformidad a la ley de 10 de Septiembre de 1920, que creó la Delegación ante el referido organismo internacional”. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización*. Noviembre 1919 a Junio 1923, 447.

18 *Memoria Confidencial sobre la Sociedad de las...*, 5 diciembre 1921. MinRe, Vol. 878, s.f.

apeló a lo mundial, a lo resuelto por la Haya sobre el arbitraje, como cobijo ante las presiones que ejercían Perú y Bolivia por obligarlo a someterse a la institución arbitral. Ahora, en un escenario mundial, en el de la Sociedad de las Naciones, resulta interesante señalar que su defensa invocara lo estrictamente americano. En efecto, Arturo Alessandri, electo Presidente de la República, expresó que ante la circunstancia de que Estados Unidos, Argentina, Ecuador y México estén ausentes en la Sociedad de las Naciones, Chile se “obliga a pensar en la conveniencia de desarrollar una política de vinculación americana, que sea para nuestros intereses una garantía un poco más efectiva que la que puede prestarles la actual Sociedad de las Naciones”¹⁹.

APROXIMACIONES A LA ARTICULACIÓN DE UNA VICTORIA DIPLOMÁTICA

El 1 de noviembre de 1920 y después de expirado el plazo para pedir la inscripción en la Orden del Día, Perú depositó en el Secretariado de la Liga una demanda en contra de Chile, pidiendo un “nuevo examen y revisión” del Tratado de 1883, específicamente, de la situación sobre la posesión de Tacna y Arica, acusando incumplimiento respecto a la celebración del plebiscito y uso de la fuerza para mantener una situación favorable a Chile, es decir, una ocupación, “expulsando periódicamente a los peruanos no sólo de las provincias sometidas

sino aún del departamento peruano de Tarapacá, cedido...por el Tratado”. La demanda, era presentada con el acuerdo de Bolivia, quien reclamaba “la revisión del Tratado que le fue impuesto por Chile por el cual el territorio boliviano quedó bajo la dominación chilena”²⁰. En síntesis, ambos gobiernos denunciaron a un Chile que ha sustentado su política externa en la fuerza y en el derecho que da la victoria, otorgándole a la primera un valor absoluto sobre el derecho, y valorando el segundo, como la ley suprema de las naciones. Desde esta perspectiva, Perú y Bolivia, en el marco de un pensamiento intencional, se ocuparon en desacreditar en el concierto de naciones al antiguo enemigo y al enemigo potencial²¹.

La Delegación chilena, respondió a la demanda el 25 de noviembre, sosteniendo su defensa jurídicamente en base a cuatro argumentos, que a fin de cuentas, terminaron por abortar la amenaza peruana y boliviana. Primero, las peticiones de revisiones de tratados son injustificadas en sí mismas, al aducir a principios no contemplados en las previsiones de las cláusulas 15 y 19. Segundo, existe una paradoja entre el ser arrastrado a una guerra en contra de su voluntad por parte de Perú y Bolivia y las reiteradas invitaciones, aún antes de consumarse la victoria definitiva, a concertar la paz, la que tardó en llegar por resquicios impuestos por los vencidos. Tercero, los pactos fueron el resultado de deliberaciones en el marco de la más absoluta libertad y

19 Jorge Matte a Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Confidencial Circular N° 2. 5 abril 1921, MinRe, Vol. 838 L.C., s.f.

20 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización. Noviembre 1919 a Junio 1923, 395.

21 Carr señala que “Las teorías destinadas a desacreditar a un enemigo o a un enemigo potencial son una de las formas más comunes del pensamiento intencional”. Carr, *Crisis de los Veinte Años...*, 118.

adoptando, “todos los requisitos de la más incontestable validez”, refutando cualquier acusación de imposición. Por último, en cuarto lugar, se indicaba el cumplimiento de los Tratados en todas sus partes substanciales por Chile²². En definitiva, la respuesta chilena expresaba que este país, “ama la paz, a cuya sombra prospera y se engrandece”, aduciendo que en más de un siglo de vida independiente,

“ha registrado el menos número de guerras y revoluciones que la inmensa mayoría de los pueblos civilizados de cualquier continente, porque el respeto al derecho y la veneración a los Tratados internacionales, reciben alto culto religioso en el corazón de los chilenos y en la política de nuestros Gobiernos”²³.

De ahí, que la política exterior de Chile rechace el mérito de las peticiones del gobierno del Perú, primero, y de Bolivia, después.

Perú, retiró la demanda de la Asamblea sin perjuicio de presentarla ulteriormente, mas nunca volvió a hacerlo, y en su reemplazo, solo hizo circular una réplica a la respuesta chilena, que básicamente insistía en los tópicos de la demanda. Por su parte, Bolivia presentó una demanda el mismo 1 de noviembre de 1920, acusando en igual medida “la presión bajo la cual le fue impuesto el Tratado...La inejecución de algunos puntos fundamentales...destinados a asegurar la paz”, cuestión que constituía una “amenaza permanente de guerra”, cuya prueba estaba en la masiva movilización de efectivos militares en la

frontera chilena. Por último, se denunciaba que como “consecuencia del Tratado de 1904, Bolivia pasó a ser un país absolutamente cerrado y privado de todo acceso al mar”²⁴, condición responsable de las dificultades de su progreso y desarrollo económico, adjudicando a Chile ‘culpa ética’ por ello. Los Enviados de Santiago, rechazaron la demanda en base a los mismos argumentos utilizados ante la demanda peruana.

Bolivia, retiró la demanda al mismo tiempo que lo hizo Perú, sin embargo, solicitó que fuese inscrita en la Orden del Día de la Segunda Asamblea, a reunirse en noviembre de 1921, a lo que el Presidente de la Asamblea, señor Hymans, conforme al artículo 4º inciso e) del Reglamento aceptó inscribir. Por su parte, Chile protestó en base a que,

“la Sociedad de las Naciones no es competente para revisar los Tratados Internacionales; que al contrario ha sido constituida para consolidarlos... que la revisión del tratado de 1904... justificaría la revisión de todos los otros tratados que sustentan la paz del mundo y el derecho de los pueblos civilizados”²⁵.

La Delegación de Chile, relevaba el principio de inviolabilidad de los tratados y adhería a que una de las funciones del derecho, “necesaria para la vida civilizada es proteger los derechos que han sido creados por contratos privados concluidos de forma considerada válida por el derecho...principio esencial para la existencia de cualquier clase de comu-

22 *Memoria del Ministerio...*, 397.

23 *Ibid.*..., 399.

24 *Ibid.*..., 408.

25 *Ibid.*..., 417.

nidad internacional”²⁶. Por otra parte, de manera estratégica, hizo del tema de la competencia de la Asamblea un tema fundamental, es decir, algo particular como era la revisión del Tratado de 1904 fue convertido en algo general, como la posible revisión de todos los Tratados que no han sido cabalmente cumplidos, colocando de esa manera en entredicho la paz mundial²⁷. La tesis chilena fue compulsada y refrendada por una Comisión de Juristas, especialmente convocada para ello, la cual declaró inadmisibile la demanda boliviana²⁸, y de esa manera, se retiraba la demanda y se daba por terminada la gestión para que la Asamblea conociera del Tratado de 1904.

Ahora bien, hasta acá llegamos en nuestra aproximación a las demandas de Perú y Bolivia y las respectivas respuestas chilenas en la Liga de Naciones, puesto que éstas han sido aspectos de nuestra historia internacional suficientemente tratadas por destacados autores, tales como Mario Barros Van Buren (1970), Sergio Carrasco (1990) o Uldaricio Figueroa Pla(1992). No obstante, el tratamiento dado ha soslayado la urdimbre de gestiones y de relaciones que Chile se ocupó en establecer y afianzar en aras de obtener una victoria sobre los asedios multilaterales

orquestrados por Perú y Bolivia. En eso nos ocupamos ahora.

Una vez determinada la Delegación que representaría a Chile en la Liga, desde el Ministerio de Relaciones se ordenó conseguir los apoyos necesarios y suficientes que le permitiesen aislar la acción de Perú y Bolivia. Lo anterior, sin duda, se dispuso en función a la concepción de que el arte diplomático “consiste en identificar esa área de intereses solapados y en intentar, a través de la razón y de la persuasión, que las partes se hagan conscientes de sí misma”²⁹.

De esta manera, los delegados en su paso por Buenos Aires se dieron a la tarea de conseguir el apoyo de Argentina. En conversaciones con el Presidente de la República, Hipólito Irigoyen, obtuvieron de éste una “acogida amistosa y del todo satisfactoria”, que se vería coronada con la petición de que, “las Delegaciones de Chile y la Argentina a la Liga procedieran de acuerdo en las cuestiones de común interés para ambos países”. Irigoyen, por su parte, y quizá buscando apoyo en ello, expresaba que estaba dentro de sus propósitos el presentar a la Sociedad “‘altos ideales de justicia humanitaria’ y proposiciones fundadas en ellos a cuya

26 Carr, *La Crisis de los Veinte Años*, 251.

27 “Los tratados no se revisan a petición del vencido: es la tesis alemana que pide la revisión del tratado de Versalles...No es ilegal, pero es inconveniente ocuparse de cuestiones americanas cuando Estados Unidos no está representado en la Asamblea...Chile se opone al nombramiento de una Comisión que estudie lo relativo al cumplimiento del Tratado de Ancón porque es exclusivista. La Comisión debiera estudiar el cumplimiento de todos los tratados de paz sin excepción, tanto antiguos como contemporáneos. Estimo que planteada la cuestión en este terreno cae por su base la petición del Perú, ningún país se atreverá a patrocinarla”. *Alejandro Alvarez a Ministro de Relaciones Exteriores*. MinRe. Vol. 838 L F, s.f.

28 Declara la Comisión que, “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. Que el Pacto, al propio tiempo que profesa el respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados atribuye a la Asamblea, a virtud del artículo 19 la facultad de invitar...a los Miembros de la Sociedad a proceder a un nuevo examen de ciertos tratados o de ciertas situaciones internacionales. Que semejante invitación puede únicamente hacerse en el caso en que los Tratados se han hecho inaplicables, esto es, cuando el estado de cosas existente en el momento de su conclusión ha experimentado después, se materialmente, sea moralmente, transformaciones tan radicales que las coloca fuera del dominio de las posibilidades razonables de aplicarlo...” *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización*. Noviembre 1919 a Junio 1923, 439-440.

29 Bull, *La Sociedad Anárquica...*, 222.

aprobación quedaría subordinada la mantención de la adhesión”³⁰.

En virtud de esos ‘altos ideales’, los delegados de La Moneda se plegaron en principio al “derecho de todos los países vencidos de solicitar su ingreso en la Sociedad de las Naciones”. No obstante, observando con mayor examen esa adhesión, la posición bonaerense hubo de ser considerada prematura y fuente de posibles conflictos políticos entre los gobiernos de Inglaterra y Argentina, puesto que se concibió que “dicha admisión estaría... subordinada al concepto de los Gobiernos de Francia y de Inglaterra para apreciar el cumplimiento o la mora de las obligaciones de los vencidos, cuya satisfacción se exigirá para admitirlos”. Con ello, Chile quedaba en una especie de encrucijada ante un posible momento delicado, dada “la estrecha cordialidad que nos liga con la Argentina y nuestras vinculaciones con la Inglaterra, cuya influencia sería decisiva en las deliberaciones de la Asamblea”. Pero, por otra parte, también se consideraba que el ingreso de los vencidos constituía, en cierto modo, una “garantía para los Estados neutrales y representaba... una causa interesante y simpática”³¹. En definitiva, La Moneda debía sopesar las implicancias particulares que tendría para su política un explícito apoyo al Presidente Irigoyen.

Mientras tanto, la amenaza peruana y boliviana en la Sociedad de las Naciones se dibujaba con mayor claridad, siendo necesario definir una posición. Así, en virtud del resguardo de sus intereses, Chile ordenó “no menoscabar en lo más

mínimo... actitud de la Argentina y nuestra cordialidad con Inglaterra”. Por lo pronto, tranquilidad existía en la Cancillería, pues Argentina se había comprometido a no tomar asunto “en la cuestión del Pacífico cuya solución correspondería a los países directamente interesados”. Posteriormente, y ya en el marco del desarrollo de las Conferencias, Pueyrredon, el delegado trasandino, le expresó a sus pares chilenos que “el Secretariado le había manifestado que la opinión de la Argentina ejercería una influencia decisiva en esta cuestión”, lo que obligaba a los chilenos a mantenerse cerca de su Delegación, llegando, en virtud de ello, a ofrecer su voto “para una de las seis vice presidencias de la Asamblea”, desplegando paralelamente, una intensa labor diplomática que permitiera vencer “las resistencias de algunas Delegaciones latinoamericanas para votar por la Argentina, especialmente la de Venezuela”³².

Por otra parte, a Manuel Rivas Vicuña le fue encomendada la misión de conseguir la adhesión de Brasil, invocando a un cierto histórico sentimiento de cordialidad de Chile para con Brasil, “país al cual debemos pruebas inequívocas de simpatía desde muchos lustros”. Le indicaba Rivas Vicuña a Azevedo, Ministro brasileño, que su gobierno “ha deseado desde un principio proceder de acuerdo con el Brasil en todos los asuntos del programa que directa e indirectamente afecten a los países sud-americanos... propósito que no excluye un pensamiento análogo con respecto a la Argentina, Uruguay y otras naciones de este continente”. Al parecer

30 *Jorge Matte a Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 1. 17 de enero de 1921. MinRe. Vol. 838 L C, s.f.

31 *Memoria de la Delegación de Chile a la Primera Asamblea de la Sociedad de las Naciones*. 1920, MinRe. Vol. 838 L B, s.f.

32 *Memoria de la Delegación de Chile...*, MinRe. Vol. 838 L B, s.f.

las gestiones de Rivas favorecieron a la política de Santiago, pues sus propuestas fueron aceptadas cordialmente y se obtuvo la seguridad de que las instrucciones dadas a los delegados brasileños ordenaban “marchar de acuerdo con nosotros en todos los asuntos sud-americanos en general”³³.

De esta manera, Chile conseguía la adhesión de Brasil y Argentina en esta nueva Conferencia Permanente, manifestándoles de inmediato a sus Delegados que su objetivo era resistir resueltamente a las demandas del Perú y de Bolivia, “así como al nombramiento de una Comisión que se avocara al conocimiento del problema del Pacífico”. Por su parte, las redes latinoamericanas urdidas por La Moneda comenzaban a dar frutos, pues debe ésta al delegado de Brasil, señor Rodrigo Octavio, el retiro provisorio de las demandas interpuestas por los antiguos adversarios³⁴, así como la posterior invitación a una reunión entre el delegado de Perú y el de Chile.

En aquella instancia, el señor Cornejo de Perú inquirió si Chile estaría dispuesto, a manera de simplificar el proceso iniciado en la Liga, “a tratar sobre la base de someter a arbitraje la cuestión de Tacna y Arica”, propuesta que Chile rechazaría tajantemente, indicando que “era absolutamente inadmisibile, porque el Tratado señalaba otro método, que es el plebiscito, para resolver la única dificultad que nos divide”, lo cual, debería ser condición indispensable para reanudar las negociaciones. Brasil, adhirió a la tesis

chilena y señaló que, “si en el debate sobre el plebiscito sobrevenía algún acuerdo insoluble...podría entonces recurrirse al arbitraje como a cualquier otro medio conciliatorio”. El delegado chileno, por su parte, cautamente no contrajo “compromiso alguno en el sentido de aceptar arbitraje para ningún efecto”³⁵.

Chile, necesitaba diluir la amenaza de revisión de sus tratados internacionales, y la respuesta no podía ser la marginación o la fuerza, en efecto, ésta necesariamente debería ser la participación activa, que le permitiese articular una defensa desde dentro de la Liga y que tendiese a mejorar su situación de prestigio e influencia al servicio de una defensa eficaz. De hecho, razón existe en las palabras de Bull, cuando señalaba que la “importancia de las conferencias y de las organizaciones internacionales reside, en gran parte, no en la diplomacia multilateral que surge de ellas, sino en las oportunidades que crean para la diplomacia bilateral”³⁶, ya sean éstas espontáneas o forzadas.

En este tenor, la Delegación de Chile encontró una significativa oportunidad en la Delegación de Francia, que solicitó a la chilena a través de Gabriel Hanotaux, que ante el evento de que se promoviera la admisión de Alemania a la Sociedad de las Naciones, pueda contar ésta con la adhesión de Chile en su política, a saber, aceptar la admisibilidad “a condición de que Alemania declare que desea sinceramente cumplir el Tratado de Versalles y de que dé algunas pruebas que confirmen

33 Manuel Rivas Vicuña a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Confidencial N° 2. 26 octubre de 1920. MinRe. Vol. 820, s.f.

34 Memoria de la Delegación de Chile.

35 Manuel Rivas Vicuña a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Confidencial N° 6. 20 de noviembre de 1920. MinRe. Vol. 820, s.f.

36 Bull, *La Sociedad Anárquica...*, 217.

este propósito”. Lo anterior, constituía una solicitud altamente conveniente a la política chilena, especialmente en el contexto de asedio que experimentaba por parte de Perú y Bolivia. Por otra parte, era necesario confirmar con prontitud la “firme adhesión al principio fundamental de fiel cumplimiento de los Tratados, actuando en el caso de mayor significación y trascendencia que pueda presentarse”. Así, Rivas Vicuña expresaba que “ayudando la tesis de Francia, servimos nuestros intereses propios más fundamentales, que pueden ser traídos nuevamente cualquier día ante la Asamblea”³⁷.

Entretanto, la política chilena seguía oficiando adhesiones a su causa, y sin duda, una de las más interesantes fue la conseguida ante el Embajador de Japón, ante quien la Delegación chilena se esforzó por justificar el comportamiento de su política ante las acusaciones bolivianas. En definitiva, los resultados no tardaron en ser satisfactorios, pues el Embajador expresó “su opinión explícita y franca a favor de nuestras tesis, esto es, contra la inscripción de la demanda de Bolivia en la orden del día de la Asamblea y contra la competencia de la Asamblea para conocer de la demanda de Bolivia”³⁸. Las redes diplomáticas de Santiago continuaban ensanchándose, mientras, y por consecuencia, se profundizaba el aislamiento de las demandas de Perú y Bolivia.

De esta manera, Chile consolidó una situación de prestigio e influencia internacional que se vería profundizada

tras la designación de Huneeus Rivas, delegado chileno, como Presidente de una de las seis comisiones de la próxima Asamblea de la Liga. La Delegación, observó la designación como un verdadero honor y reconocimiento a esa situación de prestigio e influencia, y se ocupó en destacar que aquella comisión tenía “a su cargo los asuntos más delicados y difíciles de solucionar, como son las adhesiones de nuevos Estados a la Liga”. Se indicaba, que aquella designación comprendía la vice-presidencia de la Asamblea Plenaria, constituyendo ésta la de “mayor prestigio que la de cualquiera de las otras seis vice-presidencias sin comisiones...con dos de las cuales han sido favorecidos el Brasil y Argentina”.

Reconocimiento y prestigio para Chile, olvido para Perú y Bolivia, fue la lectura dada por los enviados de Santiago, que maximizaron la situación chilena al exponer que la idea de la designación fue propugnada por el señor Quiñones de León, Embajador de España, y el señor Hanotaux, “movidos de simpatía hacia nuestro país”. En lo que respecta a las Delegaciones latinoamericanas, a excepción de Bolivia y Perú, todas acompañaron a Chile en la votación³⁹. En respuesta, sintiendo la Delegación de Chile que mucho debía a las Delegaciones de España, Francia, Brasil y Argentina, y en muestra de la gratitud debida, pidió para ellas las condecoraciones al mérito.

Por su parte, las consecuencias de la situación obtenida, se expresaron en

37 *Manuel Rivas Vicuña a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 7. 20 noviembre 1920. MinRe Vol. 820, s.f.

38 *Antonio Huneeus al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 15. 5 marzo de 1921. MinRe. Vol. 879, s.f.

39 *Manuel Rivas Vicuña a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 8. 20 noviembre de 1920. MinRe. Vol. 820, s.f.

la refrendación de la política a seguir respecto a Bolivia y a Perú. Los Delegados de Bolivia quisieron reanudar relaciones con Chile en el marco de la Asamblea, no obstante, los Delegados de Santiago, manifestaron el desagrado que había causado la actitud boliviana, habiendo “atendido tan generosamente sus aspiraciones”. El gobierno, se colocaba en un pie altivo y condescendiente respecto a Bolivia, al expresar que se había abstenido de solicitar a la Sociedad el rechazo de los poderes de su Delegación, “emanados de un Gobierno de facto y constituido con propósitos hostiles”⁴⁰, petición que con seguridad hubiese sido acogida por la Asamblea. Bolivia, buscaba reanudar conversaciones tras comprender que Perú no le era “útil para el logro de sus aspiraciones”, y si bien, la demanda nuevamente fue enarbolada, la designación de los altos cargos para la próxima Asamblea y de los cuales los Delegados de Santiago fueron parte, “fue una dura lección para nuestros vecinos”⁴¹. Chile, asumía por ahora la dirección de las relaciones con Bolivia.

Respecto a la situación Tacna y Arica, una nueva reunión extraoficial en la Delegación de Brasil entre Chile y Perú reanudaba las gestiones en busca de un arreglo definitivo y cordial a sus dificultades. García Calderón, delegado de Perú, impelía a una búsqueda por otros medios para dar solución a la problemática internacional que sostenían, inclusive prescindiendo del plebiscito. No obstante, el delegado de Chile exponía que para la

apertura de negociaciones era requisito la celebración de éste. Las argumentaciones chilenas fueron firmes y serenas⁴², y en base a ello, rechazó la mediación brasileña, reivindicando el derecho que le asistía de buscar una solución junto a Perú desde el estricto marco del bilateralismo.

CONCLUSIONES

En definitiva, era ésta una nueva victoria diplomática para la República de Chile, y más que eso, fue una victoria de su política internacional, que desde 1879 no había vacilado en acudir a la defensa de su factor territorial, mutando en sus formas, transitando desde el aislamiento, desde la expectación o el uso de la fuerza, a la efectiva inserción internacional y a la acción, encontrando en ello su mejor defensa.

Sin duda, la apertura del multilateralismo devino en un escenario amenazante para la política que el país había seguido respecto a las dificultades que sostenía con Perú y Bolivia. Sin embargo, Chile logró reconvertir el multilateralismo en una oportunidad que le permitiera compensar su pérdida de poder relativo en el concierto de naciones, ello mediante una activa inserción internacional, encontrando en el ámbito de las cuestiones técnicas y la adecuación del derecho internacional el mejor resguardo de su soberanía. De ahí, que sea en el marco del multilateralismo,

40 *Manuel Rivas Vicuña al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 10. 22 noviembre de 1920. MinRe. Vol. 820, s.f.

41 *Manuel Rivas Vicuña al...* Vol. 820, s.f.

42 *Manuel Rivas Vicuña a Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, Confidencial N° 36. 18 de diciembre de 1920. MinRe. Vol. 820, s.f.

el que Chile haya logrado mantener sus dificultades internacionales en la perspectiva de la bilateralidad, evitando con ello toda cesión de soberanía. En definitiva, el multilateralismo devino en el blindaje perfecto de su posición nacional.

Por otra parte, creemos que la inserción de Chile en las Conferencias Multilaterales no implicó la renuncia a aquellas ideas que han constituido el sustrato de su política internacional, a saber: nacionalismo realista, autoimagen positiva de sí mismo y legalismo pragmático. En efecto, creemos que sobre ellas descansa la lectura adecuada que la política exterior chilena hace de lo que ocurre en el escenario internacional, de ahí, su adecuación no tan solo a su nueva situación de poder nacional, sino también, a la reconfiguración internacional del poder.

Por último, debemos indicar que como corolario a lo ocurrido en un escenario americano, ahora en un escenario mundial, la política exterior de Chile logró defenderse del asedio internacional gestionado por Perú y Bolivia, dando con ello, un fundamental paso en la consolidación de su factor territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores: Vols. 820,838, 879.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización (Noviembre 1919 a Junio 1923).

Fuentes secundarias

Alfaro Martínez, Jorge. 2012. "Del Arbitraje y las Influencias. Chile y la Defensa del Factor Territorial en el Concierto Panamericano: de la reticencia...a la inserción. 1902-1923", en *Historia* 396 2 (Valparaíso): 197-222.

Alfaro Martínez, Jorge. 2011. "Las Amenazas del Arbitraje Obligatorio: Chile y el Congreso Bolivariano de 1911", en *Revista de Humanidades* 24 (Santiago): 199-211.

Barros Van Buren, Mario. 1970. *Historia Diplomática de Chile 1541-1938*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Bull, Hedley. 2005. *La Sociedad Anárquica. Un Estudio sobre el Orden en la Política Mundial*. Madrid: La Catarata.

Carr, E. H. 2004. *La Crisis de los Veinte Años (1919-1939): Una Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*. Madrid: La Catarata.

Carrasco, Sergio. 1990. *Historia de las Relaciones chileno-bolivianas*. Santiago: Editorial Universitaria.

Del Arenal, Celestino. 1993. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Figueroa Pla, Uldaricio. 1992. *La Demanda Marítima Boliviana en los Foros Multilaterales*. Santiago: Editorial Andrés Bello.