



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La relación bilateral de Chile y Bolivia, 1990-2016: Estado, Movilización de Recursos y Proceso Decisorio

Eckholt Ithurrealde, E.E.

Citation

Eckholt Ithurrealde, E. E. (2020, November 10). *La relación bilateral de Chile y Bolivia, 1990-2016: Estado, Movilización de Recursos y Proceso Decisorio*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/138221>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/138221>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138221> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Eckholt Ithurrealde, E.E.

Title: La relación bilateral de Chile y Bolivia, 1990-2016: Estado, Movilización de Recursos y Proceso Decisorio

Issue Date: 2020-11-10

La relación bilateral de Chile y Bolivia, 1990-2016
Estado, Movilización de Recursos y Proceso Decisorio

Edgard Eckholt

La relación bilateral de Chile y Bolivia, 1990-2016:
Estado, Movilización de Recursos y Proceso Decisorio

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 10 november 2020
klokke 15:00 uur

door

Edgard Emilio Eckholt Ithurrealde
geboren te Santiago (Chili)
in 1965

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Promotiecommissie:

Prof.dr. W.F.H. Adelaar

Prof.dr. A. van Klaveren (Universidad de Chile)

Prof.dr. J. Fernandois (Universidad Católica de Chile)

Mw.dr. S. Valdivia Rivera

Tabla de Contenido

Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo 1	
La relación entre Estados con capacidades acotadas en la formulación y ejecución de política exterior: una exploración teórico-conceptual	15
1.1 Capacidades diferenciadas de los Estados y cambios del escenario internacional	16
1.1.1 Relevancia de factores internos en la política exterior	16
1.1.2 Los Estados pequeños como categoría de análisis en las relaciones Internacionales	17
1.1.3 Evolución de propuestas teóricas generales y su relación con los Estados Pequeños	20
1.1.4 Teorización y validación de hipótesis	22
1.1.5 Niveles de análisis	23
1.2 El Estado como actor central y sus objetivos en política exterior: primer nivel de Análisis	25
1.2.1 El Estado como actor central de las relaciones internacionales	25
1.2.2 Objetivos de la política exterior de los Estados	27
1.2.3 La Autonomía como objetivo de la política exterior	30
1.2.4 Conclusiones del primer nivel de análisis: El Estado como actor central y sus objetivos en política exterior	32
1.3 Interacciones bilaterales directas y en un subsistema de Estados: segundo nivel de análisis	34
1.3.1 El Poder en las relaciones internacionales	34
1.3.2 Interacciones bilaterales directas	36
1.3.3 Interacciones bilaterales en el marco de un subsistema de Estados	40
1.3.4 Conclusiones del segundo nivel de análisis. Interacciones bilaterales, directas y en un subsistema con un número limitado de Estados	44
1.4 Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global: tercer nivel de análisis	46
1.4.1 Interacciones entre Estados en el marco del sistema internacional multilateral	46
1.4.2 Conclusiones del tercer nivel de análisis. Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global	51
1.5 Capacidad de movilizar recursos en función de la política exterior: cuarto nivel de análisis	52
1.5.1 Capacidad de movilizar recursos en política exterior	52
1.5.2 Conclusiones del cuarto nivel de análisis: Capacidad de movilizar recursos de los Estados en función de la política exterior	54
1.6 Decisiones de los Estados en política exterior: quinto nivel de análisis	55
1.6.1 Decisiones del Estado en política exterior	55
1.6.2 Evaluación de la situación externa en decisiones en política exterior	58
1.6.3 Consideraciones valóricas: ética y moralidad	60
1.6.4 Ideología y Racionalidad	62
1.6.5 Opinión pública y nacionalismo	65
1.6.6 Conclusiones del quinto nivel de análisis. Decisiones de los Estados	

Capítulo 2

Antecedentes históricos de las capacidades de los Estados en las principales decisiones de la relación bilateral de Chile y Bolivia (1825-1989)

2.1 Consideraciones Generales relativas a la revisión de los antecedentes históricos	71
2.1.1 El Desierto de Atacama prehispánico	73
2.1.2 El Despoblado de Atacama colonial	74
2.1.3 Principales acontecimientos de la relación bilateral Chile- Bolivia (1825-1989)	76
2.2 Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación Bilateral (1825-1989): primer nivel de análisis	88
2.2.1 Rol de los Estados de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)	89
2.2.2 Objetivos de la política exterior de los Estados de Chile y Bolivia (1825-1989)	94
2.2.3 Conclusiones del primer nivel de análisis: Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral (1825-1989)	103
2.3 Interacciones entre los Estados de Chile y Bolivia, bilaterales directas y en un subsistema de Estados (1825-1989): segundo nivel de análisis	105
2.3.1 Interacciones bilaterales directas entre Chile y Bolivia (1825-1989)	106
2.3.2 Balance de Poder y <i>statu quo</i> entre Chile y Bolivia en el sistema subregional	111
2.3.3 Conclusiones del segundo nivel de análisis: Interacciones entre los Estados de Chile y Bolivia, bilaterales directas y en un subsistema de Estados (1825-1989)	116
2.4 Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global (1825-1989): tercer nivel de análisis	121
2.4.1 Conclusiones del tercer nivel de análisis. Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global (1825-1989)	125
2.5 Capacidad de movilizar recursos de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989): cuarto nivel de análisis	126
2.5.1 Conclusiones del cuarto nivel de análisis. Capacidad de movilizar recursos de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)	130
2.6 Decisiones relevantes de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989): quinto nivel de análisis	132
2.6.1 Conclusiones del quinto nivel de análisis. Decisiones relevantes de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)	144

Capítulo 3

La relación bilateral de Chile y Bolivia 1990-2016: Creciente complejidad y oscilaciones entre la interdependencia y la conflictividad

3.1 Consideraciones Generales relativas a la revisión del período (1990-2016)	148
3.2 Principales acontecimientos de la relación bilateral Chile- Bolivia (1990-2016)	148
3.2.1 Relación Chile-Bolivia en el período 1990-2003. De la complementación positiva a la conflictividad	149
3.2.2 Relación Chile-Bolivia en el período 2004-2010: Crisis y recomposición de vínculos bilaterales	154
3.2.3 Relación Chile-Bolivia en el período 2011-2016: Nueva crisis e incremento de la conflictividad	157

Capítulo 4	
Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral 1990-2016: Primer nivel de análisis	164
4.1 Rol de los Estados y la acción de otros actores en relación bilateral chileno-boliviana	164
4.1.1 La acción estatal como factor inductor de actores no estatales en la relación bilateral	177
4.2 Objetivos de la política exterior de los Estados de Chile y Bolivia (1990-2016)	179
4.2.1 Complementación y contraposición de objetivos prioritarios en la relación bilateral	189
Capítulo 5	
Interacciones bilaterales directas y en un sistema de equilibrio de poder subregional, entre Chile y Bolivia en 1990-2016: Segundo nivel de análisis	194
5.1 Interacciones bilaterales directas entre Chile y Bolivia (1990-2016)	194
5.1.1 Dinamismo de las interacciones bilaterales directas y su relación con la conflictividad	206
5.2 Balance de Poder y <i>statu quo</i> entre Chile y Bolivia en el sistema subregional	208
5.2.1 Relevancia del mecanismo de equilibrio de poder subregional para la relación bilateral	218
Capítulo 6	
Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral entre los Estados de Chile y Bolivia 1990-2016. Tercer nivel de análisis	221
6.1 Evolución de las interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral	221
6.1.1 Incremento del traslado de relación bilateral al sistema multilateral y factores inductores	229
Capítulo 7	
Capacidad de movilizar recursos de los Estados de Chile y Bolivia en función de la relación bilateral 1990-2016: Cuarto nivel de análisis	234
7.1 Fluctuaciones de la capacidad de los Estados para movilizar recursos en función de la relación bilateral	235
7.1.1 Efectos de la capacidad estatal para movilizar y articular recursos en el curso de la relación bilateral	242
Capítulo 8	
Decisiones relevantes de los Estados de Chile y Bolivia en la relación bilateral 1990-2016: Quinto nivel de análisis	245
8.1 Decisiones relevantes que definen el curso de la relación bilateral en el periodo	245
8.1.1 Particularidades de las decisiones relevantes de la relación bilateral	256
Conclusión	263
Bibliografía	275

Samenvatting	290
Summary	297
Curriculum Vitae	303

Agradecimientos

En primer lugar, debo agradecer a la Universidad de Leiden que me dio la oportunidad de emprender la realización de esta tesis doctoral y al Profesor Patricio Silva por guiarme en ella. De no haber sido por la excelente acogida que me brindó el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la universidad, y la constante supervisión de mi promotor, mi iniciativa difícilmente hubiese podido concretarse.

También debo agradecer de un modo particular el trabajo de numerosos académicos e internacionalistas, chilenos y bolivianos, que dedicaron o dedican parte importante de su actividad profesional al entendimiento de la compleja relación de Chile y Bolivia. Sus diversos aportes han generado un conjunto de antecedentes y conocimientos que hoy facilita y estimula el estudio de esa relación bilateral que se hace cada vez más dinámica. En tanto los aportes de algunos de ellos han sido fuentes relevantes para diferentes análisis del presente trabajo, las reflexiones de otros respecto a la importancia que tiene una relación positiva para ambos países han sido un estímulo para concretar esta tesis. Entre los primeros debo mencionar en particular a Ramiro Prudencio y José Rodríguez Elizondo, cuyos análisis han proporcionado importantes antecedentes y reflexiones para entender las fluctuaciones que ha exhibido la relación bilateral en las últimas décadas. Entre quienes han influido en mi decisión de revisar la relación chileno-boliviana en forma extensa, deseo mencionar al Embajador Mario Artaza, quien hace algunos años me estimuló a asumir el desafío de contribuir en el entendimiento de las relaciones vecinales. También deseo agregar mi reconocimiento y gratitud a Cristian Garay y Loreto Correa. No sólo a través de sus trabajos académicos, sino también a través de su apoyo directo, ambos han estimulado y contribuido en forma permanente en mis esfuerzos por articular explicaciones de las relaciones vecinales de Chile. Primero, al elaborar mi tesis de Magister relativa a la relación chileno-peruana. Después, al realizar esta tesis doctoral referida a la relación chileno-boliviana.

Asimismo, deseo agradecer al Ex Presidente de Bolivia Eduardo Rodríguez Veltzé, quien siendo Embajador de Bolivia ante Países Bajos y Agente de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya en los dos procesos judiciales que confrontaban a nuestros países, tuvo la gentileza de responder algunas consultas referidas a la relación bilateral que están incluidas en forma íntegra en la presente tesis.

Por último, debo agradecer a mi esposa María José, quien generosamente cedió parte de nuestro tiempo común para permitirme avanzar y concluir esta tesis.

Introducción

Durante las últimas décadas, el estudio de las relaciones internacionales ha enfrentado importantes cambios en los escenarios que busca interpretar. De la mano con el proceso de globalización en curso, la actividad internacional de los Estados ha aumentado en frecuencia, intensidad y alcances. Ello ha determinado un incremento de la complejidad de las agendas exteriores de los Estados y de los organismos multilaterales que articulan sus intereses. En paralelo, han emergido múltiples actores, estatales y no estatales, que pugnan por lograr injerencia en las relaciones internacionales entre los Estados. Adicionalmente, los medios de prensa y las redes sociales han divulgado las acciones internacionales de los Estados en una escala sin precedentes. Este conjunto de situaciones ha dado forma a un proceso de escala global que genera importantes desafíos a los esfuerzos académicos por interpretar y caracterizar acontecimientos propios de las relaciones internacionales.

Si bien es cierto que los cambios de escenario descritos generan posibilidades nuevas y diversas, el aprovechamiento que los Estados logren hacer de ellas dependerá de un conjunto de situaciones. Entre estas, se debe mencionar las capacidades de los Estados en materia de formulación y ejecución de política exterior. Aquellos Estados con mayores capacidades en esos ámbitos compiten por aprovechar en forma eficiente el mayor número posible de nuevas oportunidades. A la vez, buscan establecer agendas en los organismos internacionales conforme sus intereses. Por su parte, los Estados de menores capacidades para formular y ejecutar políticas exteriores exhiben diferentes conductas. Al interactuar con Estados de evidentes mayores capacidades, en forma directa o en el marco del sistema multilateral, consideran esa asimetría en el diseño de su política exterior. En la práctica, aunque los Estados buscan cumplir funciones y defender intereses equivalentes, su desempeño internacional no puede desvincularse de sus capacidades en ese plano. Esta observación resulta válida tanto para las relaciones entre Estados con capacidades relevantes y las relaciones de ellos con otros Estados de menores capacidades. Asimismo, y resulta central para la presente tesis, puede fundamentar el estudio de las relaciones entre Estados con capacidades acotadas, en forma permanente o circunstancial, en la formulación y/o ejecución de su política exterior. Se trata de interacciones que han aumentado su número y densidad debido al fin de las áreas de influencia relativamente rígidas que caracterizó al mundo bipolar hasta 1990, y el incremento de su acción internacional en el marco del proceso de globalización.

La relevancia de las capacidades diferenciadas de los Estados no es un objeto de estudio nuevo en las relaciones internacionales. En la década de 1990, el predominio del paradigma realista se asoció con el escaso número de estudios comparables acerca de las políticas exteriores de los Estados menores.¹ Durante la Guerra Fría, la relevancia asignada a los postulados realistas motivó esfuerzos por categorizar a los Estados conforme a sus capacidades que incidían en la seguridad. Así, los Estados de menores

¹ J. Hey (2003). *Small, States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner.

capacidades en ese ámbito fueron catalogados como “Estados débiles”.² Tras el fin de mundo bipolar, esas visiones que intentaban explicar la acción internacional de los Estados en materia de relaciones internacionales a partir de sus recursos humanos, económicos, y consideraciones de seguridad, dieron paso a la revisión de las decisiones institucionales.³ En ese escenario, diferentes académicos buscaron establecer la categoría particular de “Estados pequeños” a través de la incorporación de nuevas variables generadas del estudio de casos particulares.⁴ Desde un plano teórico, el académico argentino Carlos Escudé realizó una importante contribución a esta faceta de las relaciones internacionales a través de su Realismo Periférico.⁵ A través del mismo, asignó una acción realista, diferenciada y acotada, a aquellos Estados que por su condición periférica exhiben capacidades limitadas en materia de política exterior.

Pese a que, hasta la fecha, ninguna de las propuestas académicas que han intentado establecer una definición para los Estados menores ha tenido aceptación general, ellas han permitido dos importantes aportes. Por una parte, el estudio de diversos tópicos ha generado una cantidad de observaciones y conclusiones específicas relevantes. Por otra parte, tras más de dos décadas de publicaciones académicas que han guardado relación con la especificidad que puede tener la acción internacional de los Estados, la han posicionado en el debate académico.

En términos generales, se puede afirmar que la diversidad de las capacidades de los Estados en materia de política exterior responde a diferentes situaciones. Entre las más relevantes se cuentan la capacidad para articular factores internos y externos en sus decisiones de política exterior, como así también movilizar y hacer un uso eficiente de sus recursos en función de una determinada política exterior. La revisión de ambas situaciones tampoco es nueva en las relaciones internacionales. En la década de 1960, la capacidad de movilizar recursos nacionales en forma efectiva para estructurar una política internacional había sido caracterizada como potencial de movilización.⁶ Varias décadas más tarde, la Interdependencia Compleja asumió como problemático definir el poder en términos de recursos o elementos del poder nacional. Esto, por cuanto estimó que tal enfoque hacía que el poder apareciese como concreto, medible y predecible. A fin de evitar la idea que contar con tales recursos podía garantizar obtener los resultados deseados, lo cual puede paradójicamente no acontecer, propuso una explicación a través de un enfoque conductual o relacional. Por ello, recurrió al concepto de inteligencia contextual de los liderazgos. La definió como una habilidad de entender un medio cambiante y aprovechar las tendencias.⁷ En el caso de los Estados de menores capacidades, esa eficiencia se vinculó a la coherencia de sus políticas. Asimismo, a la adecuada selección de ellas.⁸

² M. Handel (1981). *Weak States in the International System*. Padstow Cornwall: T.J. Press Ltd.

³ *Ibid.*

⁴ B. Thorhallsson (2018). Studying small states: A review. *Small States & Territories Journal*, Vol. 1, N° 1, pp. 17-34.

⁵ C. Escudé (1995). *Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

⁶ R. Aron (1967). *Paix et Guerre entre les Nations*. París: Calmann-lévy.

⁷ J. Nye (2011). “In an information age, soft power wins”, Special to CNN (February).

⁸ R. Keohane, y J. Nye (2001). *Power and Interdependence*. San Francisco: Longman.

Una segunda situación relevante para la diferenciación de capacidades de los Estados en el plano internacional guarda relación con la injerencia que pueden tener determinados factores internos en sus decisiones de política exterior. Desde la década de 1990, se comenzó a cuestionar el predominio que se asignaba a los factores externos en las decisiones políticas de los Estados.⁹ Esto, sin embargo, no implicó que se postulase algún tipo de predominio, sino la conveniencia de tener en consideración los factores internos en los análisis de política exterior. Se postuló que los múltiples canales de contacto entre las sociedades hacían cada vez menos nítida la distinción entre política interna e internacional.¹⁰

En ese escenario, el Constructivismo relativizó el condicionamiento que el Realismo atribuía a la anarquía.¹¹ Desde otra perspectiva, el ya citado Realismo Periférico cuestionó el rol de la seguridad como una condicionante externa ineludible para los Estados periféricos. En paralelo, estudios de casos particulares dejaron en evidencia que, en ocasiones, la política exterior era utilizada para desviar la atención de la opinión pública de asuntos internos.¹² Esta situación obliga a incorporar el estudio del rol de la diplomacia profesional en nuestro análisis. Si bien la calidad de la diplomacia como un elemento relevante del poder nacional descrita por la Teoría de las Relaciones Internacionales se mantuvo vigente, se precisaron sus alcances.¹³ Se observó que la formulación y adopción de las políticas exteriores es responsabilidad de las autoridades políticas de los Estados, en tanto su implementación y ejecución corresponde a los diplomáticos. Estos últimos pueden dar forma o influir en las políticas exteriores, pero ellos no son normalmente quienes las formulan. Pese a ello, se estimó que contar con aportes de un cuerpo de diplomáticos de carrera eficiente como asesor puede resultar relevante en las decisiones.¹⁴ Esta última observación no resulta menor en el caso de los Estados que puedan exhibir limitaciones estructurales que afecten su política exterior.

Por otra parte, el rol del Estado y sus decisiones en política exterior, así como también la emergencia de actores no estatales que buscan influir en ellas, no sólo fue analizado y actualizado en términos teóricos.¹⁵ También fue revisado a partir de casos particulares correspondientes a relaciones entre Estados que podrían catalogarse como pequeños en el contexto en el que fueron estudiados. En ocasiones, ese análisis dejó en evidencia que algunas situaciones consideradas en la adopción de determinadas decisiones conspiraron contra la eficiencia de determinadas políticas exteriores.

⁹ M. Elman (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Nº 2, pp. 171-217.

¹⁰ P. Willets (2001). "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics" en J.B. Baylis y S. Smith (eds), *The globalization of World Politics*, pp. 356-383, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

¹¹ A. Wendt (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, Nº 2, pp. 391-425.

¹² R.A. Miller y Ö. Elgün (2011). Diversion and Political Survival in Latin America. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55, Nº 2, pp. 192-219.

¹³ H. Morgenthau (1948). *Politics Among Nations; The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw Hill.

¹⁴ J. Heine, A. F. Cooper, y R. Thakur (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁵ R. Keohane, y J. Nye (2001). *op. cit.*

En un escenario general en el cual el poder está distribuido en forma cada vez más amplia y la agenda internacional se expande continuamente, se ha tornado relevante el estudio de situaciones cuyo dinamismo contribuye a explicar el desempeño internacional de los Estados. Este es el caso de las propias necesidades de desarrollo inmediatas de los Estados, las nuevas posibilidades que les brinda el sistema multilateral e incluso la acción de los medios de prensa de alcance internacional. Por diferentes razones, todas ellas resultan relevantes para los Estados. En tanto los Estados de mayores capacidades pueden persistir en políticas centradas en la búsqueda de adquirir o mantener poder privilegiando la seguridad, aquellos de menores capacidades deben priorizar sus consideraciones económicas.¹⁶

En lo que respecta al sistema multilateral, éste ha sido considerado como un escenario utilizado por los Estados de menores recursos y más débiles como un instrumento de vinculación de bajo o nulo costo.¹⁷ Entre otras situaciones, ha sido utilizado como instancia de convergencia para impulsar intereses comunes y como foro de divulgación de idea. Pero también, gracias a la posibilidad de eludir asimetrías entre los Estados, se ha transformado en un escenario en el que eventualmente se puede trasladar diferencias entre Estados de características diversas. Adicionalmente, en forma continua el sistema multilateral genera dos elementos que resultan relevantes para los intereses de los Estados. Por una parte, es escenario de acuerdos y adopción de medidas que guardan relación directa con los intereses de los Estados. Esta situación, que resulta evidente, es habitualmente tenida en consideración por los Estados. Por otra parte, las burocracias responsables algunas de las actividades del sistema multilateral adoptan prácticas que también pueden resultar relevantes para los Estados. Si bien se trata de una situación menos evidente, ella contribuye a explicar el interés de los Estados por la elección o designación de sus nacionales en los cargos más relevantes de las diferentes organizaciones multilaterales. Este conjunto de situaciones debería hacer que la acción de las burocracias del sistema multilateral fuese una consideración relevante para los Estados.¹⁸ En particular para aquellos Estados que no tienen capacidades que les permitan definir o liderar la agenda multilateral.

Tampoco debe ser irrelevante para los Estados la acción de los medios de prensa de alcance internacional, los que resultan importantes para los Estados de menores capacidades por diferentes razones. Entre ellas, se ha postulado que esos medios otorgan un peso comunicacional relevante a actores menores del sistema internacional.¹⁹ También se les ha visto como capaces de contribuir al poder blando de un Estado.²⁰ En la práctica, los Estados de menores capacidades no están ajenos a este proceso, ya sea porque buscan desarrollar ese tipo de poder, o bien porque tienen por

¹⁶ C. Escudé (1995). *Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

¹⁷ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

¹⁸ T. Johnson y J. Urpelainen (2014). International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot. *International Organization*, N° 68, pp. 175-208.

¹⁹ A. Chong (2007). The Foreign Policy Potential of "Small State Soft Power". *Information Strategies*, pp. 1-34.

²⁰ J. Nye (2004). *Soft Power, The Means to Success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs.

objetivo afectar el poder blando de otro Estado. En ambas situaciones, la actividad de algunos medios de prensa de alcance internacional les puede resultar relevante.

Hasta la fecha, los estudios que - en forma directa o indirecta -, han abordado elementos vinculados a las particularidades de las políticas exteriores de Estados de menores capacidades, han sido múltiples. Sin embargo, no existe un cuerpo teórico particular que los aglutine, o un desarrollo académico que los integre como una unidad. Esto, sin embargo, no resta valor explicativo a esos estudios. Ello, por cuanto su origen se relaciona con los cambios de situaciones que podrían considerarse fundamentales que experimentaron las relaciones internacionales durante las últimas décadas. En ocasiones fueron el resultado de revisiones efectuadas en el marco de enfoques teóricos previos que buscaron interpretar la realidad observada a partir de reformulaciones de visiones ya existentes. Entre ellas destacó la Interdependencia Compleja que proporcionó una visión global del nuevo escenario internacional.²¹ Desde diferentes perspectivas, supuestos fundamentales como el rol de Estado y la relevancia de la anarquía para las decisiones de política exterior fueron sometidas a revisión. En este escenario, se abrió un interesante debate respecto al valor explicativo de las teorías y de la generación de hipótesis a través de investigaciones que podían estar desvinculadas de ellas.²² En otras ocasiones, y a pesar de esos cuestionamientos, hubo desarrollos académicos que sin adscribir a una visión determinada analizaron situaciones específicas logrando identificar y caracterizar nuevas variables. Algunas de ellas correspondieron a revisiones de políticas exteriores de Estados que podrían considerarse con menores capacidades que otros, lo que permitió dar visibilidad a la especificidad de su estudio.²³

De este modo, pese a su actual dispersión, los elementos teóricos y estudios de casos que buscaron interpretar la nueva y dinámica realidad internacional pueden considerarse un nuevo arsenal analítico al cual puede asignarse especificidad. Con la debida articulación, esos elementos de análisis pueden permitir elaborar explicaciones a diversas situaciones que difícilmente serían explicadas a partir de metodologías que no los incorporasen. Esto, por cuanto las particularidades que tienen esos Estados hacen que marcos teóricos generados a partir de la observación de Estados de otras características pierdan - en diferente medida -, su valor explicativo. Esta situación no resta validez a las teorías previas, sino que las hacen inadecuadas para explicar realidades que son diferentes a aquellas que las originaron. Por lo anterior, como una condición fundamental, el presente trabajo buscar identificar diferentes elementos analíticos que permitan caracterizar las interacciones entre Estados con capacidades acotadas en la formulación y/o ejecución de su política exterior. Esto, con el objetivo de estructurar con ellos una metodología de análisis que permita abordar y explicar en forma sistemática las relaciones entre Estados con capacidades acotadas en materia de política exterior.

²¹ R. Keohane, y J. Nye (2001). *op. cit.*

²² J.J. Mearsheimer, y S. Walt (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations? *European Journal of International Relations*, Vol. 19, Nº 3, pp. 427-457.

²³ W. Veenendaal y J. Corbett (2014). Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. *Comparative Political Studies*, SAGE Journals, Vol. 48, Nº 4, pp. 527-549.

Teniendo en consideración lo antes expuesto, se estimó que la evolución exhibida por la relación bilateral de Chile y Bolivia a contar de 1990 proporcionaba un interesante caso de estudio. Desde esa fecha, la relación chileno-boliviana se caracterizó por una complejidad creciente que resultaba difícil de explicar sin un abordaje metodológico que diera cuenta de sus particularidades. Tal situación generaba una oportunidad para someter a revisión la validez de utilizar un marco analítico que incluyese en su diseño postulados y variables relativos a la acción internacional de Estados con capacidades acotadas en política exterior.

Cuando la coincidencia de gobiernos democráticos en ambos países desde 1990 había parecido generar condiciones para superar en forma definitiva desencuentros previos, el buen entendimiento resultó transitorio. Tras un novedoso proceso que hizo posible una promisorio complementación entre ambos países, e incluso permitió avizorar áreas de interdependencia, la relación experimentó cambios pendulares desde 1997. A contar de ese año, la relación exhibió periodos conflictivos episódicos que fueron cada vez más complejos e incorporaron en forma paulatina nuevos actores, materias, interacciones y escenarios. La aparente labilidad de un proceso de entendimiento que parecía haber logrado superar desconfianzas heredadas a través de la identificación de intereses comunes no resultaba fácil de explicar. Si bien es cierto que desde la primera mitad del siglo XIX las visiones realistas habían condicionado en gran medida la relación entre ambos países, esto no pareció acontecer en buena parte de la década de 1990. En esos años, la persistencia de tales visiones no dificultó una relación positiva y complementaria. Tampoco resultaba evidente que ellas hubiesen sido determinantes para el repetido desencadenamiento de la conflictividad posterior. Las fluctuaciones que experimentó la relación bilateral entre 1990 y 2016 dejaron la impresión que los análisis realistas, utilizados en periodos previos, no resultaban adecuados para estructurar una explicación integral de los acontecimientos. Asimismo, también generaron la impresión que los Estados Chile y Bolivia habían exhibido una incapacidad para estructurar y mantener una relación bilateral constructiva que resultaba de mutuo interés. Por otra parte, si bien sus particularidades le otorgan singularidad a la relación bilateral, no contamos con elementos que permitan afirmar que las interacciones de Chile y Bolivia sean del todo diferentes a las de otros países de características similares. Si se asigna validez a esta situación, pese a sus particularidades la relación bilateral chileno-boliviana podría representar un caso de estudio que podría abordarse a través de elementos teóricos y de análisis derivados de postulados y conclusiones que guarden relación con el estudio de Estados de características similares a las que exhiben Chile y Bolivia en materia de política exterior. Por ello, la metodología de análisis debe estructurarse teniendo en consideración las particularidades funcionales de los Estados en ese ámbito. Esto implica, buscar y asimilar las singularidades que exhibió la relación bilateral a postulados y observaciones que pueda asumirse tienen carácter general para Estados de capacidades similares.

Teniendo en consideración lo anterior, el presente estudio revisa la compleja relación chileno-boliviana de los últimos años a partir de una metodología particular. Esta incorpora elementos teóricos y analíticos que, sin pertenecer a un solo enfoque de

las relaciones internacionales o conformar un cuerpo particular de análisis, comparten una característica. Se trata de postulados teóricos y elementos de análisis que han sido formulados o deducidos buscando explicar o describir el comportamiento de Estados con capacidades acotadas respecto a otros Estados en materia de formulación y ejecución de política exterior. El hecho que Chile y Bolivia no lograsen mantener la relación positiva articulada a partir de 1990 permite postular que, al menos en el plano bilateral, la acción de uno o de ambos Estados puede haber exhibido particularidades en alguno de los siguientes ámbitos. En la formulación de la política bilateral; en la adopción de sus decisiones; o bien en la capacidad de movilizar y articular recursos en función de esa política bilateral.

Entre los postulados más relevantes incorporados en el marco teórico del presente trabajo se cuentan algunos vinculados al Realismo clásico, pero también otros que corresponden al Realismo Periférico. Si bien este último enfoque es de reciente data y ha tenido menor divulgación y desarrollo, busca interpretar precisamente las relaciones internacionales de Estados con capacidades acotadas que son de nuestro interés. Asimismo, se incluye postulados de la Interdependencia Compleja y del Constructivismo que, sin ser específicos para Estados de capacidades acotadas, resultan de utilidad para analizar interacciones entre ellos. También se incluyen elementos correspondientes a observaciones respecto a las capacidades de los Estados, identificados por académicos que buscaron caracterizar la imprecisa categoría de “Estados pequeños”. Asimismo, se agregan elementos analíticos concluidos de estudios de caso de Estados que podrían corresponder a esa categoría. El conjunto de elementos así identificado busca permitir la revisión de objetivos, decisiones, capacidad de movilizar y articular recursos, e interacciones bilaterales en diferentes ámbitos.

La elaboración de una explicación obtenida a través de un marco analítico que incluye los elementos citados tiene dos objetivos. Primero, verificar el valor explicativo de propuestas teóricas y observaciones correspondientes a Estados con capacidades limitadas en materia de formulación y/o ejecución de política exterior. Para ello, se utiliza esas propuestas y observaciones para dar forma a un conjunto de elementos de análisis. Segundo, estructurar un marco analítico que articulando esos elementos permita elaborar una explicación metodológicamente fundada de una relación bilateral específica que, hasta ahora, pareciera difícil de alcanzar a través de otros abordajes. De este modo, más allá de explicar las particularidades propias de la relación bilateral, el estudio de caso propuesto busca aportar en discusiones académicas generales relativas a las interacciones entre Estados con capacidades acotadas en materia de formulación y/o ejecución de política exterior.

En breve, la presente tesis tiene por objetivo verificar si, durante los últimos años, el incremento de las complejidades de la relación bilateral chileno-boliviana se relacionó en alguna medida con las particularidades de la acción de ambos Estados en ese ámbito. Para verificar lo anterior, se revisan los siguientes elementos. La capacidad de cada uno de los Estados para formular y ejecutar la relación bilateral. Se trata de acciones que guardan estrecha relación con la capacidad del Estado para movilizar recursos nacionales en función de una determinada política bilateral. Asimismo, se vinculan con

las características de los procesos a través de los cuales los Estados adoptan sus principales decisiones relativas a esa relación, entre las que se incluyen los diferentes grados de relevancia otorgado a consideraciones internas y/o externas. Dado que nuestro caso de estudio - la relación bilateral chileno-boliviana -, ha incrementado su complejidad en forma progresiva, el análisis se realiza a través de la revisión de diferentes variables que se relacionan en forma estrecha. Estas variables son identificadas en el Capítulo 1 a través de la revisión de postulados teóricos y observaciones de casos particulares. Tales variables son la acción del Estado con actor central y su relación con actores no estatales; los objetivos prioritarios que los Estados asignan a la política bilateral; las interacciones bilaterales en diferentes escenarios; la movilización de recursos en función de la relación con el otro país; y los procesos que llevaron a la adopción de las decisiones más relevantes en política bilateral. En esta última revisión, que incluye el análisis de la consideración dada a factores internos y externos al adoptarse tales decisiones, se busca identificar aquellos que resultan predominantes.

Motivación del Estudio

La decisión de analizar las particularidades que exhibió la relación bilateral de Chile y Bolivia durante el período 1990-2016 respondió a diferentes motivaciones. Estas se vincularon fundamentalmente con cuatro situaciones. La inexistencia de una explicación integral de esa relación, en particular de algunos de sus episodios más relevantes acontecidos en los últimos años. Asimismo, la importancia de esa relación bilateral para ambos países y la posibilidad de identificar elementos de análisis comunes con interacciones entre Estados de características similares.

La citada inexistencia de una explicación integral de los principales acontecimientos que caracterizaron a la relación bilateral en los últimos años se asocia en buena medida con una situación general del estudio de las relaciones internacionales. Hasta la fecha, no existe un desarrollo académico que, desde una perspectiva general de las relaciones internacionales, permita abordar en forma específica el estudio de Estados que, como es el caso de Chile y Bolivia, exhiben capacidades limitadas en el campo de su política exterior. Si bien los Estados se asumen, y se reconocen entre ellos, como soberanos y autónomos, su desempeño en el ámbito internacional deja en evidencia la existencia de capacidades diferenciadas y variables. Esta observación permite postular que las complejidades de una relación bilateral entre Estados con capacidades acotadas en materia de política exterior se pueden ver mejor explicadas por un marco analítico que considere tal característica. Por otra parte, en los últimos años la relación bilateral exhibió un aumento de complejidad que no había tenido antes, la que se asoció con la incorporación de nuevos actores, materias, interacciones y escenarios. Esta creciente complejidad determinó que los enfoques realistas que habían permitido explicar el curso de la relación bilateral con anterioridad resultasen insuficientes. Si bien durante los últimos años algunas situaciones replicaron interacciones previas, sus fluctuaciones no tenían una explicación evidente a través de postulados teóricos y abordajes generados en otras realidades. Entre otros, este fue el caso de la emergencia e

inactivación del factor territorial bilateral observadas en diferentes momentos, los episodios conflictivos entre ambos países, y la injerencia de los intereses de Perú. Así, la ausencia de un abordaje particular que permitiese articular una interpretación metodológica de los acontecimientos y la posibilidad de estructurarlo es la primera motivación del presente estudio.

La segunda motivación radica en la importancia que tiene para Chile y Bolivia alcanzar una explicación articulada y global de los principales acontecimientos que exhibió su relación bilateral durante los últimos años. A contar 1990, buscando favorecer la calidad de vida de sus ciudadanos, Chile y Bolivia fueron capaces de establecer positivas interacciones entre ellos, con la región y con el mundo. Sin embargo, sucesivas crisis bilaterales determinaron una pérdida de dinamismo y, posteriormente, la virtual interrupción de una relación de vecindad armoniosa que indudablemente pudo haber resultado de beneficio para los dos países. La aparente incapacidad para eludir o contener la conflictividad pareció ser una característica que ambos Estados exhibieron en forma episódica. El carácter conflictivo que tuvo la relación chileno-boliviana durante los últimos años representó una excepcionalidad para sus respectivas políticas exteriores regionales que debe ser observada. En tanto Chile y Bolivia lograron identificar y desarrollar áreas de integración con otros países vecinos, no pudieron evitar la conflictividad mutua. Esta situación contrastó con la pragmática conducción que Chile y Bolivia hacían de otras relaciones de vecindad en el mismo periodo. Hoy, ambos países requieren avanzar hacia una relación positiva y constructiva que les permita una integración creciente en beneficio de ellos y de los países vecinos. La falta de comprensión del proceso que llevó al paulatino deterioro de una relación bilateral que hasta hace pocos años resultaba promisoria, resulta fundamental para revertir esta situación.

La tercera motivación de esta tesis se relaciona con la importancia de revisar algunas situaciones particulares de la relación bilateral que no han sido suficientemente analizadas en forma previa. Ello, por cuanto su adecuado entendimiento resulta fundamental no sólo para explicar lo acontecido en un determinado periodo, sino también para dar sustento a la presente tesis en su conjunto. Estas situaciones corresponden a básicamente a decisiones de ambos Estados en el plano bilateral e interacciones en diferentes ámbitos entre ellos.

Entre las decisiones que requieren ser analizadas se cuentan aquellas que estimularon o desencadenaron la conflictividad y que, como consecuencia de ello, relegaron la complementación de intereses comunes. Durante buena parte de la década de los noventa se podría haber afirmado que las positivas relaciones respondían a un entendimiento entre Estados que no había resultado posible para dictaduras en las décadas previas. El hecho que ambos países hubieran dejado atrás gobiernos autoritarios coincidió con el inicio de una promisorio integración de la que no había precedentes históricos. Sin embargo, la posterior emergencia episódica de conflictividad a contar de 1997 sugirió que las distantes relaciones bilaterales previas a 1990 no habían guardado necesariamente relación con la existencia de dictaduras. En paralelo, la falta de consideración que se dio a algunas situaciones que favorecían, o podían haber

favorecido, una relación constructiva entre ambos países también requiere ser analizada. Este fue el caso de la posibilidad de alcanzar acuerdos económico-comerciales que pudieron haber sido determinantes para contener el incremento de la conflictividad en 2004 y 2011. También fue el caso de un conjunto de condiciones del escenario internacional que generaban oportunidades de interés para ambos países. Todas estas posibilidades parecieron haber sido supeditadas por los Estados a otras consideraciones que no siempre fueron evidentes, las que requieren ser identificadas. En el plano político, el complejo escenario generado por las características del intercambio de opiniones entre autoridades de ambos países en los últimos años también requiere ser explicado. Los términos de ellas determinaron que en forma progresiva la opinión pública de ambos países se manifestase cada vez menos partidaria de conceder concesiones al otro país en el marco de una negociación. Se trata de una situación que complica la posibilidad de alcanzar acuerdos de mutuo interés que impliquen concesiones en el futuro. Los efectos contraproducentes que tuvieron las decisiones descritas, en el ámbito económico-comercial y político bilateral, hacen que su análisis sea relevante para la presente tesis.

En materia de interacciones bilaterales hubo varias situaciones que tampoco tienen una explicación evidente y que, por su importancia, requieren ser analizadas. En el ámbito bilateral directo, pese al deterioro político episódico, la interdependencia entre el comercio exterior boliviano por el puerto de Arica no cesó de fortalecerse a contar de 1990. Se trató de una interacción que demostró estar blindada al deterioro del diálogo político entre los Estados. En paralelo, la injerencia de la mediterraneidad de Bolivia en el curso de la relación bilateral también parecía ser un fenómeno que debía ser analizado con particular rigurosidad. Ello, por cuanto no se trataba de un tema nuevo en la relación bilateral, ni tampoco uno que hubiese experimentado modificaciones a contar de 1990.

En el plano subregional, la injerencia episódica de los intereses de Perú en la relación bilateral obliga a revisar dos situaciones. La vigencia de un sistema de equilibrio de poder subregional en el que Chile y Bolivia participan junto a Perú descrito hace más de cinco décadas en la subregión.²⁴ Asimismo, las consecuencias que ha tenido en su actividad la Alianza del Pacífico desde su creación en 2011. Hasta la organización de ese nuevo referente regional, arraigadas visiones realistas habían impedido que cualquiera de las relaciones entre dos de los tres países hubiese podido eludir la episódica injerencia del tercero. Sin embargo, la creación de la Alianza coincidió aparentemente con un nuevo periodo de inactividad del mecanismo de equilibrio de poder subregional. Esta situación hace necesario explorar la posible existencia de una asociación entre la emergencia de la Alianza del Pacífico y la inactividad del mecanismo de equilibrio subregional. Por último, durante los últimos años, las diferencias entre Chile y Bolivia fueron trasladadas en forma cada vez más frecuente al sistema multilateral. Primero, ambos países utilizaron esas instancias como foro de divulgación de sus posiciones, tanto a nivel regional como global. Esta práctica se extendió a reuniones de autoridades de alto nivel.

²⁴ R.N. Burr (1965). *By Reason or Force*. Berkeley: University of California Press.

Con posterioridad, sin agregar el expediente de recurrir a la Corte Internacional de Justicia para demandarse mutuamente. En 2013, Bolivia lo hizo para obtener una negociación que le permitiese acceder con soberanía al Océano Pacífico. Chile, acudió a ese tribunal en 2016 con el objetivo de defender lo que considera sus derechos sobre los recursos hídricos del río Silala que comparte con Bolivia. El creciente traslado de diferencias bilaterales al sistema multilateral descrito permite postular una eventual vinculación entre la evolución de la actividad internacional de los Estados y ese proceso.

La posibilidad de abordar este último ámbito de análisis resulta una motivación particular de la presente tesis. Esto, por cuanto las posibilidades de nuevas interacciones que brindó el sistema internacional en las recientes décadas resultan comunes a todos los Estados de capacidades acotadas en materia de formulación y ejecución de política exterior. El fin del mundo bipolar ocurrido tras la desintegración de la URSS tuvo consecuencias, políticas y económicas, de las que esos países no estuvieron ajenos. Ellos pudieron ampliar su participación internacional en instancias políticas y comerciales. Todo lo anterior, en un escenario externo caracterizado por la expansión del proceso de globalización con efectos en ámbitos múltiples. Estas condiciones generales permitieron que las relaciones bilaterales se expresaran en nuevos escenarios internacionales. Las aristas internacionales que impuso la búsqueda de nuevas modalidades de desarrollo hicieron la actividad en el sistema internacional parte de la acción permanente de los Gobiernos. Lo mismo aconteció con la densificación de las agendas multilaterales. La creciente cobertura de los medios de prensa internacionales hizo más visibles todas esas interacciones para la población de los países involucrados. Todo ello pareció una consecuencia lógica y positiva de los cambios que había experimentado el entorno en el que los países buscaban reforzar sus respectivos desarrollos. Sin embargo, tal cambio no pareció explicar todas las características exhibidas por las interacciones que exhibieron en el ámbito multilateral las relaciones bilaterales. Ello, por cuanto el cambio descrito explicaba el incremento de la frecuencia de las interacciones en ese escenario, no el traslado de conflictividad a los foros multilaterales. Este último proceso otorgó relevancia a la revisión de la utilización de los organismos multilaterales por parte de Chile y Bolivia.

La última motivación se vincula con la posibilidad de identificar elementos de análisis que contribuyan al estudio de las relaciones entre Estados que puedan tener o exhibir capacidades acotadas en política exterior. Dada la menor relevancia de la acción internacional de esos Estados al interactuar entre ellos, este ámbito de las relaciones internacionales no exhibe un desarrollo propiamente tal. Otro elemento que concurre obstaculizando este desarrollo es la dificultad para identificar a aquellos Estados que exhiben, en forma permanente o bien en forma episódica, dificultades para formular y/o ejecutar una política bilateral con otro Estado de similares características. En ese escenario, y dado que ese desarrollo resulta necesario, la realización de la presente tesis tiene la intención de contribuir en el mismo. Esto, a través de un estudio de caso que permita someter a revisión la validez explicativa de postulados teóricos y observaciones empíricas con los que se ha buscado caracterizar la acción de Estados de esas características al interactuar entre ellos. Teniendo ese objetivo en consideración, la

particular evolución exhibida por la relación chileno-boliviana durante los últimos años permite postular la conveniencia de transformarla en nuestro caso de estudio.

Un análisis superficial deja en evidencia que, al menos desde 2004, Chile y Bolivia exhibieron particularidades tanto en sus capacidades para movilizar y articular la política bilateral, como también en su relación bilateral directa y en el sistema multilateral. Un análisis más detenido permite agregar que pudo haber existido dificultades para identificar el objetivo prioritario del otro país en el plano bilateral y los intereses de un tercer Estado, como también particularidades en la adopción de algunas decisiones relevantes. Si bien este conjunto de observaciones puede caracterizar a la relación bilateral durante un determinado periodo, esta tesis considera la posibilidad que tales observaciones se relacionen a acciones que también pueden exhibir Estados con características similares a Chile y Bolivia en materia de formulación y ejecución de política exterior en escenarios equivalentes. La eventual identificación de una asociación de tal naturaleza dará sustento al valor explicativo de determinados elementos teóricos correspondientes a Estados que exhiben limitaciones para formular y/o ejecutar sus políticas bilaterales. Del mismo modo, otorgará validez a la posibilidad de un desarrollo académico que establezca asociaciones entre Estados que compartan esas características.

Metodología

El diseño del presente trabajo responde a las motivaciones antes expuestas la que se tradujeron en la incorporación de determinados elementos de análisis y el análisis de situaciones específicas. Entre los primeros, se tuvo en consideración dos elementos. Primero, las particularidades que podían exhibir los Estados de Chile y Bolivia, en la formulación y/o ejecución de una relación bilateral, como en la adopción de sus decisiones relativas a ella. Segundo, la existencia de un complejo legado histórico, estrechamente vinculado a visiones realistas, que complica la relación bilateral en forma episódica desde pocos años después del nacimiento de ambos países a la vida independiente.

En lo que respecta a las múltiples situaciones que debían analizarse para articular una explicación de los acontecimientos, se decidió abordarlas desde la acción de los Estados. Esto, a través de la identificación y caracterización de diferentes ámbitos de su actividad que resultasen relevantes para el curso de la relación bilateral. Los mismos debían tener un sustento teórico y empírico. A la vez, se debía verificar su validez e identificar continuidades relevantes en el curso de la relación bilateral previa al periodo de análisis que se definiese. Este diseño debía, por último, permitir el análisis de un periodo que incluyese una cantidad de eventos que posibilitaban articular una explicación del curso de la relación bilateral durante los últimos años. Tales consideraciones determinaron que la estructura de la presente tesis considere ocho capítulos. El primero corresponde a una revisión teórica y conceptual de la relación entre Estados con capacidades acotadas en la formulación y ejecución de política exterior. Desde diferentes perspectivas, el capítulo aborda cinco materias fundamentales para la tesis. Las capacidades diferenciadas de los Estados; los Estados

pequeños como categoría de análisis; la evolución de propuestas teóricas generales y su relación con los Estados pequeños; la relevancia de los factores internos en la política exterior; finalmente aborda la teorización y la validación de hipótesis. Los elementos de análisis identificados en este capítulo permiten definir cinco niveles de análisis,

El segundo capítulo aborda los antecedentes históricos de la relación bilateral entre Chile y Bolivia hasta 1989. En el tercer capítulo se describen los principales acontecimientos de la relación bilateral de ambos países entre 1990 y 2016, periodo cuyo análisis constituye el objetivo central de la presente tesis. La decisión de iniciar ese análisis en 1990 responde a dos situaciones. La coincidencia de ambos países en regímenes democráticos permitía un análisis simétrico de la formulación y ejecución de la política bilateral. Asimismo, con la importancia que este trabajo asigna a la revisión de algunas variables que a contar de 1990 tienen características diferentes a las que exhibieron en periodos previos. La decisión de concluir el periodo en 2016 se debió a los plazos de realización de la presente tesis. Teniendo en consideración la extensión de los periodos analizados a partir del segundo capítulo, 1825-1989 y 1990-2016, éstos fueron divididos en subperiodos a fin de facilitar su revisión. La extensión de cada uno de ellos se definió teniendo como criterio el rol que tuvieron, o no tuvieron, las disputas territoriales entre ambos países. Esto, por cuanto ellas fueron un elemento central en buena parte del siglo XIX y han emergido en forma esporádica tras la firma del Tratado de 1904 que buscó darlas por concluidas. La utilización de tal criterio permite visualizar los cambios experimentados por las diferentes variables y su relación con ese elemento fundamental de la relación bilateral. Esto permitió establecer cuatro subperiodos para la revisión histórica (1825-1839; 1840-1879; 1880-1904; y 1905-1989), y tres subperiodos para el análisis final (1990-2003; 2004-2010; y 2011-2016).

Los siguientes cinco capítulos corresponden a la revisión de las variables definidas en el primer capítulo, denominadas niveles de análisis. Así, el Capítulo 4 incluye el nivel de análisis correspondiente al rol de los Estados en la relación bilateral y sus objetivos en ella. Teniendo en consideración que se trata de dos variables, la revisión de cada una de ellas concluye con el detalle de las principales observaciones derivadas del análisis del período. Por su parte, el Capítulo 5 explora las relaciones bilaterales Estado-Estado en dos escenarios diferenciados. Las relaciones bilaterales directas y aquellas que se desarrollaron en el marco de un sistema de más de dos Estados, pero acotado. Por involucrar dos variables, al igual que el capítulo precedente, la revisión de ambas variables concluye con el detalle de las situaciones de mayor interés para esta tesis. A continuación, el Capítulo 6 está centrado en la revisión de las relaciones de dos países en el seno del sistema multilateral, ya sea regional o global. El Capítulo 7 analiza la capacidad de los Estados para movilizar y articular sus recursos en función de la relación bilateral. Finalmente, el Capítulo 8 analiza las decisiones de mayor relevancia que dieron forma a la relación bilateral durante el período de estudio. Cada uno de estos tres últimos capítulos concluye con una descripción de las particularidades de cada variable identificadas en el periodo revisado.

Por último, se presenta la Conclusión del presente trabajo. Esta se estructura conforme las tres interrogantes fundamentales que se han analizado. La capacidad de

los Estados revisados para formular y ejecutar la política bilateral que involucra a ambos, así como también las características de sus principales decisiones en ese ámbito. Esto último, diferenciando consideraciones internas y externas que logran diferente grado de relevancia en las decisiones del periodo.

Fuentes

Las fuentes de obtención de información fueron diferentes para capítulos según las características particulares de ellos y los objetivos generales de la tesis.

El primer capítulo, correspondiente al marco teórico, se estructuró básicamente a partir de elementos analíticos obtenidos de fuentes diferentes. Por una parte, postulados de exponentes relevantes de algunos enfoques teóricos de las relaciones internacionales que se consideraron pertinentes para la investigación. Este fue el caso del Realismo - en diferentes vertientes -, la Interdependencia Compleja y el Constructivismo. Por otra parte, observaciones y conclusiones originadas en estudios académicos de políticas exteriores de Estados que habían exhibido capacidades acotadas en la formulación y ejecución de las mismas.

En el caso del segundo capítulo, la revisión del extenso período que abarcó desde 1825 hasta 1989, recurrió a fuentes secundarias, pero también primarias. En el caso de estas últimas, se trató de acuerdos entre ambos países, declaraciones oficiales y obras correspondientes a protagonistas directos de diferentes episodios de la relación bilateral. En cuanto a las fuentes secundarias, fueron antecedentes, análisis y conclusiones, aportados por la abundante historiografía de la relación bilateral existente en ambos países. Dada la vinculación de la relación chileno-boliviana con Perú, también se incorporó antecedentes aportados por la historiografía de ese país.

En lo que respecta a los siguientes seis capítulos, ellos contemplaron fuentes primarias y secundarias. Entre las primarias, se recurrió a diversos documentos y comunicaciones oficiales, como así también a acuerdos que involucraron a los dos Estados. Del mismo modo, publicaciones e intervenciones en diferentes medios de comunicación de actores directamente involucrados en la relación bilateral, fueran estatales, no estatales o no gubernamentales. La creciente exposición mediática de muchos de ellos durante los últimos años generó un importante caudal de información relevante que facilitó el análisis de la relación chileno-boliviana. Entre las fuentes primarias se debe destacar un cuestionario que cortésmente tuvo a bien responder el Agente de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia y ex-Presidente de Bolivia, Sr. Eduardo Rodríguez Veltzé, para efectos de la presente tesis. Entre las fuentes secundarias se contaron numerosas publicaciones y artículos de prensa. Estos últimos tuvieron particular importancia para el análisis de los diálogos reservados sostenidos entre las autoridades de Chile y Bolivia o sus representantes. Dado que no existen versiones oficiales de ellos, sólo se han conocido en forma parcial merced a ocasionales artículos de prensa que divulgaron algunos de sus detalles. Dado que ellos no han sido desmentidos por las autoridades de ninguno de los dos países, ni por otros actores involucrados, se les ha incorporado entre los antecedentes que analiza esta tesis.

Capítulo 1

La relación entre Estados con capacidades acotadas en la formulación y ejecución de política exterior: Una exploración teórico-conceptual

Como ha sido expuesto en la introducción, el diseño del presente trabajo considera que la relación bilateral chileno-boliviana requiere un abordaje particular. Esto, a partir de la premisa que la política exterior entre Estados que exhiban diferentes grados de limitaciones en sus capacidades en ese ámbito podría estar determinada, o al menos influida, por tal situación. La identificación de esa limitación de capacidades en materia de formulación y ejecución de política exterior, que por traducirse en una falta de eficiencia de las relaciones bilaterales caracterizaremos como acotadas, resulta central para la presente tesis. Se trata de una especificidad que podría involucrar tanto elementos analíticos ya descritos en teorías generales del ámbito de las relaciones internacionales, como otros particulares de una relación vecinal. Teniendo en consideración lo anterior y con el objetivo de analizar las relaciones bilaterales de Estados de esas características, el presente capítulo busca identificar variables y sus respectivos elementos de análisis.

En primer lugar, se abordará los efectos que han tenido en la formulación y ejecución de la política exterior de los Estados dos procesos que, en las últimas décadas, han ocurrido en paralelo. El incremento de complejidad de las relaciones internacionales y la creciente valoración asignada a la injerencia de factores internos. La observación de ambos fenómenos fundamenta la revisión de elementos identificados por diversos académicos que han buscado caracterizar a los denominados “Estados pequeños” en el mismo período. Esta revisión se acompañará de una breve reflexión respecto al aporte que puede implicar la validación de nuevas hipótesis al buscar elaborar la metodología de análisis para una situación de características particulares.

Así, a partir de variables observadas en estudios que buscaron caracterizar a los “Estados pequeños” y dejaron en evidencia capacidades acotadas en política exterior, se estructurarán niveles de análisis diferentes. En primer término, se identificará elementos teóricos generales que tengan, o puedan tener, relación con la política exterior de los Estados de menores capacidades relativas. Entre las propuestas teóricas más relevantes revisadas se cuentan diferentes vertientes del Realismo y de la Interdependencia Compleja. Se trata de enfoques generales que, desde diferentes perspectivas, han tenido por objetivo interpretar realidades diversas en importantes esfuerzos por superar concepciones previas. Del mismo modo, se incluirá elementos de análisis aportados por teóricos desvinculados de esas teorizaciones y estudios de casos particulares. La revisión así realizada permitirá dividir en diferentes niveles de análisis las variables previamente identificadas. Ello, conforme la naturaleza de las mismas.

1.1 Capacidades diferenciadas de los Estados y cambios del escenario internacional

Durante las últimas décadas, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría y la intensificación del proceso de globalización, el número de actores del sistema internacional, así como sus interacciones y agendas, se han incrementado. Se trata de un cambio en el que los Estados y los actores no estatales, han visto aumentadas sus posibilidades de injerencia en la escena internacional. El incremento de Estados, organizaciones internacionales y de la sociedad civil enfocadas en la actividad multilateral, así lo demuestra. También son evidencia de ello, sus crecientes interacciones, reflejadas en reuniones de diferente nivel y naturaleza. El fin del mundo bipolar, en el cual las consideraciones de seguridad predominaban en la agenda de los Estados, y la creciente vinculación económico-comercial, han modificado la agenda internacional. El desarrollo de ella se ha visto favorecido por recursos humanos con mayor capacitación, medios de comunicación más accesibles y el surgimiento de nuevas organizaciones y actores internacionales. En menos de tres décadas la evolución de procesos, apenas esbozados previamente, modificó el funcionamiento global del sistema internacional. En múltiples aspectos esta situación implica un cambio de circunstancias sin precedentes, que involucra diferentes ámbitos que inciden en las relaciones internacionales.

Ante este nuevo escenario, resulta esperable que la formulación y ejecución de las políticas exteriores de los Estados haya adquirido una mayor complejidad. Ante las nuevas circunstancias mencionadas, las características de las políticas exteriores de cada Estado debieron haber sido influidas por sus capacidades diferenciadas y resultado singulares. El análisis de la política exterior estatal debería considerar elementos teóricos y una metodología diferenciada conforme a sus capacidades vinculadas a ese ámbito. El diseño del presente marco teórico asignó relevancia a tales supuestos.

1.1.1 Relevancia de factores internos en la política exterior

A mediados de los noventa, el consenso académico previo respecto al predominio de los factores externos en la generación de la política exterior de los Estados menores comenzó a ser revisado. Miriam Elman afirmó que el grado de relevancia que podían tener los factores internacionales o internos en la política exterior de los “Estados pequeños”, era un asunto empírico. Agregó que no podía asumirse *a priori* el predominio ni de los argumentos domésticos, ni de los internacionales. Observó que los tipos de argumentos causales adecuados para explicar decisiones adoptadas por esos Estados ante las crisis podían modificarse a través del tiempo. Concluyó que para entender las políticas exteriores de los Estados se debía observar sus decisiones institucionales nacionales y no los condicionantes internacionales.¹ Esta novedosa interpretación representó un desafío a la visión neorrealista vigente que asignaba un rol determinante a las limitaciones estructurales del sistema internacional al explicar las

¹ M. Elman (1995). *op. cit.*

interacciones externas entre las unidades del sistema. El comportamiento de esas unidades respondía más a las restricciones o constreñimientos internacionales, que a sus características o atributos.² Por su parte, el Realismo Periférico también valoró las circunstancias internas del Estado para su política exterior visualizándolas como un factor de crecientes consecuencias para ella.³ En las siguientes décadas, autores vinculados a otros enfoques teóricos también asignaron relevancia a factores internos de los Estados en la formulación y ejecución de sus políticas exteriores.⁴ Algunos de ellos postularon que los múltiples canales de contacto entre las sociedades hacían aún menos nítida la distinción entre política interna y política internacional.⁵

Los postulados citados permiten verificar que la relevancia de factores internos para la política exterior se transformó en una posibilidad contemplada por diversos autores y enfoques teóricos. El análisis de la evolución de las relaciones internacionales de algunos países de América Latina confirma la injerencia de factores internos en la formulación y ejecución de sus políticas exteriores. Entre otros, esto ha sido puesto en evidencia por estudios correspondientes a Argentina, Brasil y Venezuela. En Argentina, las modificaciones significativas exhibidas por su política exterior desde 1983 hasta el año 2013 han sido explicadas a partir de causas internas.⁶ En el caso brasileño, los factores internos han sido considerados como decisivos para su posición en las negociaciones comerciales hemisféricas entre los años 1996 y 2002.⁷ En Venezuela, el análisis del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 dejó en evidencia la vinculación entre la política interna del Presidente Hugo Chávez y su política externa.⁸ En este aspecto, esas políticas exteriores fueron similares a la turca que adoptó sus decisiones a partir de la interacción de factores externos e internos tras el fin de la Guerra Fría.⁹

1.1.2 Los Estados pequeños como categoría de análisis en las relaciones internacionales

Aunque la utilización de la denominación “Estados pequeños” tiene larga data en las relaciones internacionales, los esfuerzos por precisar sus alcances resultan recientes. Durante la Guerra Fría, el concepto del poder fue empleado como parámetro para caracterizar a aquellos Estados que exhibían mayores capacidades en la esfera de la

² K. Waltz (1979). *Theory of International Politics*. Boston: Mc Graw Hill.

³ C. Escudé (1995). *op. cit.*

⁴ R. Keohane, y J. Nye (2001). *op. cit.*

⁵ P. Willets (2001). *op. cit.*

⁶ A. Busso (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, Nº 177, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 9-33.

⁷ A. Boito y T. Berringer (2013). Brasil: Clases Sociais, Neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, Nº 47, pp. 31-38.

⁸ R. Blasco y R. Linares (2008). Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs ALBA) de la democracia representativa a participativa. *Aldea Mundo*, Vol. 13, Nº 26, pp. 49-52.

⁹ P. Robins (2003). *Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy since the Cold War*. Washington: University of Washington Press.

seguridad y de la economía. A partir de esa consideración se explicaba las interacciones de las unidades mayores con las restantes, Estados cuyas menores capacidades determinaban su preocupación permanente por la sobrevivencia.¹⁰ El estudio de las particularidades de los Estados de menores capacidades, denominados indistintamente “débiles” o “pequeños”, generó numerosos aportes académicos. Pese a ello, aún a mediados de la década de los setenta no había una articulación entre estos.¹¹ Aunque en la década de los ochenta su estudio aumentó, las aproximaciones continuaron estando vinculadas a consideraciones de seguridad. Se asignaba relevancia a la existencia de esferas de poder e influencia - rígidas y respetadas -, en el sistema internacional, así como también a una cierta condición de tensión y conflicto entre poderes mayores.¹² Tales consideraciones determinaban que el supuesto referido al predominio de las restricciones e incentivos del sistema internacional continuase imponiéndose a las condicionantes internas. Esto determinó que las particularidades de las relaciones entre las unidades menores no motivasen el desarrollo de propuestas específicas. Así, la teorización concerniente a los Estados de menores capacidades relativas fue escasa y se vinculó en gran medida a su relación con los actores de mayor relevancia. Su estudio como unidades políticas independientes continuó viéndose relegado.

En los noventa, la importancia de las decisiones institucionales para explicar las políticas exteriores de los Estados pequeños fue considerada un factor que debía ser tenido en cuenta.¹³ Pocos años más tarde, Jeanne Hey identificó dos problemas que dificultaban la configuración de un subcampo teórico coherente para estudiar las políticas exteriores de los Estados menores. Estos fueron el número reducido de estudios comparables y el predominio del paradigma realista. Este último establecía que la atención académica debía concentrarse en los grandes actores del sistema internacional que le daban forma. Hey identificó un conjunto de diez conductas que exhibían, o podían exhibir, los Estados que denominó “pequeños”, al intentar influir del mejor modo posible en un entorno realista que les era desventajoso. Aunque algunas de ellas resultaban contradictorias entre sí, disminuyendo su capacidad predictiva, descartó que ello impidiese generar un abordaje teórico particular de las respuestas de tales Estados. Esto, por cuanto postuló que tal posibilidad dependía de la capacidad que tuviesen los académicos para identificar las conductas por las que optasen los Estados pequeños ante determinadas situaciones. Las diez conductas de los Estados pequeños identificadas fueron: Bajo nivel de participación en asuntos internacionales; abordar asuntos de política exterior de alcance limitado; acción limitada a su entorno; utilización de instrumentos de política exterior, diplomática y económica, en contraposición a los medios militares; asignación de énfasis a los principios internacionalistas, derecho internacional, y otros ideales de base moral; buscar asegurar acuerdos internacionales

¹⁰ R. Rothstein (1968). *Alliances and Small Powers*. Nueva York: Columbia Press.

¹¹ N. Amstrup (1976). The Perennial problem of Small States: A survey of Research Efforts. Institute of Political Science, *Cooperation and Conflict*, Vol. XI, pp. 163-182.

¹² M. Handel (1981). *op. cit.*

¹³ M. Elman (1995). *op.cit.* pp. 171-217.

e integrar instituciones multinacionales cuando les resultaba posible; optar por posiciones neutrales; confiar en los superpoderes para su protección, asociación y recursos; tener por objetivo cooperar y evitar conflictos con otros; utilizar una cantidad desproporcionada de recursos de política exterior para garantizar su seguridad física y política, así como su sobrevivencia.¹⁴

La observación de conductas diferenciadas de los Estados ante situaciones comunes en política exterior llevó a concluir la necesidad de nuevas herramientas conceptuales para explicar el fenómeno. Se postuló la necesidad de abandonar la idea referida a que los Estados podían ser ubicados en una escala simple de conducta definida en último término por el *laissez-faire* y el intervencionismo.¹⁵ Con posterioridad, un número creciente, aunque aún reducido, de académicos ha coincidido en la relevancia de intentar definir los alcances de la categoría de Estados pequeños. La noción previa referida a que tales Estados son aquellos que no son grandes poderes resulta de escasa utilidad analítica. Tal definición no contribuye en la elaboración de una definición operacional que resulte de utilidad para estudiar sus políticas exteriores. Hasta ahora, la mayor parte de las propuestas que han buscado establecer una definición han considerado la medición de capacidades que traducen recursos de poder, absolutos o relativos.¹⁶ Ello ha motivado la revisión de los alcances de la utilización de la categoría de Estados pequeños.¹⁷ Asimismo, ha generado reflexiones al carácter relativo de las capacidades de los Estados en diferentes escenarios.¹⁸

La arbitrariedad implícita al seleccionar determinadas variables y excluir otras ha impedido la aceptación general de alguna de tales propuestas. Adicionalmente, el estudio de los Estados pequeños aportó una definición relacional que valorizó el contexto espacio-temporal específico en el cual se desenvuelve cada uno de ellos. Se observó que la dimensión del Estado no es una característica general de los Estados, la valoración de esa condición requiere el conocimiento previo del contexto. Un Estado puede ser débil en una relación, pero simultáneamente poderoso en otra. Las diferencias de contexto pueden permitir cambiar el foco desde la posesión del poder al ejercicio de influencia. La definición relacional de Estados pequeños sugiere que diferentes contextos favorecen diferentes variables.¹⁹ La percepción de estabilidad interna, así como de ambigüedades o falta de directrices externas también han sido propuestas como factores a considerar.²⁰ En la práctica, y como consecuencia de lo anterior, no se ha conceptualizado los rasgos particulares de la formulación y ejecución

¹⁴ J. Hey (2003). *op. cit.*

¹⁵ P. Baldwin (2005). Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History. *Journal of Policy History*, Vol. 17, Nº 1, pp. 12-33.

¹⁶ R. Keohane, y J. Nye (2001). *op. cit.*

¹⁷ P. J. Katzenstein (2003). Small States and Small States Revisited. *New Political Economy*, Vol. 8, Nº 1, pp. 9-30.

¹⁸ B. Thorhallsson (2006). The size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, Vol. 28, Nº 1, pp 7-13.

¹⁹ B. Thorhallsson, y A. Wivel (2006). Small States in the European Union: What Do We Know and What We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, Nº 4, pp. 654-656.

²⁰ M. Scheldrup (2014). Lilliputian choice, Explaining Small State Foreign Policy Variation. University of Colorado at Boulder, Undergraduate Honors Theses, Spring 14, pp. 1-59.

de la política exterior de los Estados pequeños. Esto se relaciona con la ausencia de una definición operacional de aceptación general. A la inexistencia de una definición única, se suma el hecho que, hasta la fecha, la literatura sobre los denominados Estados pequeños aparece fragmentada y dispersa. Esta situación dificulta los esfuerzos para establecer que similitudes podrían caracterizar sus políticas exteriores o como ellos influyen en las relaciones internacionales.

Dado el escenario descrito, se consideró relevante revisar investigaciones que buscaron caracterizar o explicar la política exterior de Estados que exhibiesen capacidades acotadas en materia de política exterior. La revisión incluyó publicaciones académicas de las últimas décadas e hizo posible identificar diferentes elementos analíticos utilizados como variables por sus autores. Conforme a los objetivos del presente trabajo, tras su identificación se buscaría dividirlos en diferentes niveles de análisis. Esto, conforme al rol del Estado y sus objetivos, las interacciones bilaterales en diferentes escenarios, y la capacidad de movilizar recursos y las decisiones más relevantes de los Estados en el ámbito de las relaciones bilaterales.

1.1.3 Evolución de propuestas teóricas generales y su relación con los Estados pequeños

Durante las últimas décadas han surgido propuestas teóricas que buscan explicar las conductas de los Estados incorporando nuevas variables que intentan superar concepciones previas. Se trata de un proceso de carácter teórico general que corresponde a un debate que ha involucrado a numerosos autores. Entre ellos, algunos exponentes del Neorrealismo, la Interdependencia Compleja y el Constructivismo. Resulta de interés para el presente trabajo observar aquellos elementos incluidos en las citadas propuestas que guardan relación con la conducta de los Estados de menores capacidades relativas.

Si bien el Neorrealismo se funda en el Realismo clásico, éste se aleja del abordaje reduccionista realista centrado en las características de las unidades (Estado-nación) o a las interacciones entre ellas. El Neorrealismo reformula el Realismo clásico a través de un abordaje sistémico que define la estructura del sistema identificando unidades de análisis y su disposición dentro de un sistema. Así, identifica a los Estados como unidades racionales y autónomas, que no se diferencian en las funciones que desempeñan, sino en sus capacidades. Considera a la anarquía como el principio organizacional del sistema y supone que las unidades deben adaptarse unas a otras, adoptando decisiones racionales. Así, la interpretación neorrealista asume que la conducta de las unidades está determinada básicamente por las restricciones estructurales impuestas desde el exterior.²¹ Las unidades menores o Estados pequeños no son tratados individualmente, sino que son incorporados indistintamente dentro de una categoría que responde a

²¹ K. Waltz (1976). *op. cit.*

tales condicionantes. Esta situación ha permitido concluir que se trata de un enfoque que los sitúa más como objetos que como sujetos de las relaciones internacionales.²²

Por su parte, la Interdependencia Compleja tiene tres consideraciones fundamentales. Los Estados no son los únicos actores activos en la política mundial, no existe una jerarquía clara en la agenda internacional y la fuerza es un instrumento ineficaz de política. Adicionalmente, establece que los actores interactúan en forma simultánea en tres niveles diferenciados. Seguridad, Economía, y un tercer nivel que incluye los otros temas de la agenda internacional. Las interacciones se traducen en la existencia de canales múltiples. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no exhiben una jerarquía clara o sólida, por lo que todos los temas pueden ya no estar subordinados a la seguridad militar. Así, las agendas de asuntos exteriores - los conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos - se han tornado más amplias y más diversas. La Interdependencia Compleja comparte con el Realismo el rol central del Estado, la adopción racional de decisiones derivada de una estructura anárquica externa y la existencia de un sistema de autoayuda. Esto determina que los Estados busquen maximizar sus intereses. Además, establece que los procesos del sistema pueden generar un comportamiento cooperativo. Tal cooperación, o su ausencia, son explicadas racionalmente a través de la teoría de juegos. Esta explicación del funcionamiento del sistema determina que las identidades y los intereses de los actores sean considerados como exógenos a la interacción.²³

En cuanto al Constructivismo, éste asigna un rol central al Estado pero considera claves los conceptos de identidad e intereses. Establece que la construcción de estructuras sociales es el resultado de un proceso de formación en el cual la adquisición de conocimiento es un proceso en el cual el consenso es fundamental. Por ello, postula que las identidades y los intereses del Estado son contruidos en mayor medida por estructuras sociales que considera endógenas. De acuerdo a uno de sus exponentes, Alexander Wendt, la anarquía no determina la estructura de identidad e intereses, ni tampoco es responsable de la política de poder y la autoayuda entre los Estados. Por ello, cuestiona los supuestos racionales causales que establecen que las interacciones entre Estados e instituciones están subordinadas a una estructura derivada de la anarquía.²⁴

Durante las últimas décadas, múltiples autores que han analizado políticas exteriores de Estados de menores capacidades relativas desde otras perspectivas. Entre ellas se debe mencionar el Realismo Periférico, el que entrega numerosas propuestas que resultan de interés para el análisis que busca efectuar la presente tesis.²⁵ Si bien estos enfoques teóricos brindan importantes elementos de análisis para explicar las relaciones internacionales, ellos también exhiben limitaciones. Esto, debido a los niveles

²² C. Browning (2006). Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, Nº 4, pp. 669-684.

²³ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

²⁴ A. Wendt (1992). *op. cit.*

²⁵ C. Escudé (1995). *op. cit.*

de abstracción con que se formularon. El Neorrealismo explica las interacciones entre las unidades de análisis asumiendo que se trata de actores unívocos y racionales, sin abordar sus limitaciones estructurales ni sus intereses. Desde esta perspectiva, los Estados pequeños tendrían funciones idénticas a los Estados mayores. La Interdependencia Compleja no establece diferencias estructurales o de racionalidad que pudiesen determinar comportamientos o decisiones diversas entre Estados. El Constructivismo, que sí considera identidad e intereses como relevantes, no proporciona aún un desarrollo teórico particular que diferencie las conductas de los Estados conforme a sus capacidades.

1.1.4 Teorización y validación de hipótesis

John Mearsheimer y Stephen Walt, abordaron en forma crítica un desequilibrio observado en el campo académico de las relaciones internacionales. En 2011, se había demostrado un predominio cuantitativo de los esfuerzos académicos por validar hipótesis sobre aquellos orientados crear y refinar teorías, o utilizarlas para guiar la investigación.²⁶ Dos años más tarde, pese a reconocer la relevancia de generar y validar hipótesis en el ámbito de las ciencias sociales, Mearsheimer y Walt consideraron tal desbalance como inconveniente para el desarrollo de las investigaciones. Cuestionaron que la investigación se alejase de las teorías, las que - a juicio de ellos -, debían servir de guía a las investigaciones académicas.²⁷ En el caso latinoamericano, Van Klaveren postuló la necesidad de construir esquemas conceptuales que facilitasen la realización de estudios orientados en términos con un contenido más teóricos. Observó la conveniencia de estructurar esquemas lo suficientemente amplios como para permitir explicaciones multicausales, pero al mismo tiempo no tan amplios como para convertirse en meras listas de variables, sin un intento de aclarar la forma en que interactúan y sin una jerarquización académica. También hizo presente la conveniencia de contar con una metodología más explícitamente comparativa en esta área.²⁸ Visto como un conjunto, este desarrollo académico resulta interesante para la construcción del presente marco teórico. Ello, debido a que junto permite someter a revisión tanto el valor explicativo de las teorías para algunas situaciones particulares, como la eventual relevancia que para el estudio de esas situaciones puede tener la generación de hipótesis a través de investigaciones que pueden estar desvinculadas de algunos postulados teóricos.

En el caso de la teorización, ésta resulta de un ejercicio de abstracción y simplificación que permite identificar mecanismos causales que brindan explicación a conductas recurrentes y las relacionan entre sí. La formulación teórica se genera a partir

²⁶ D. Malianik, A. Oakes, S. Peterson, y M. J. Tierney (2011). *International Relations in the US Academy. International Studies Quarterly*, Vol. 55, Nº 2, pp. 437-464.

²⁷ J.J. Mearsheimer y S. Walt (2013). *op. cit.*

²⁸ A. Van Klaveren (1988). *El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas. Documento de Trabajo N° 1, Análisis y Formulación de la Política Exterior*, PNUD-CEPAL, Santiago, pp. 25-60.

de determinadas situaciones cuya relevancia se asume como fundamental y que corresponden a realidades determinadas que les otorgan un grado de especificidad. Cuando alguna de las características que concurren, de un modo fundamental, en la construcción de una hipótesis se ven modificadas, la teoría puede perder, total o parcialmente, su valor explicativo. Esta última situación no resta validez a una teoría en sí misma, sólo la hace inadecuada para explicar una realidad que es diferente a la que la originó.

Por su parte, la realización de estudios no paradigmáticos o alejados de la teoría que buscan generar y validar hipótesis tiene un valor particular en las ciencias sociales. Ellos pueden generar hipótesis verificadas, o elementos analíticos, de utilidad para explicar procesos o situaciones específicas. Incluso pueden contribuir en la conformación de un nuevo cuerpo teórico. No se trata de un proceso que necesariamente se contraponga o busque restar validez a la teorización previa, ni tampoco desconocer la relevancia de la teoría existente. Se puede considerar como complementario. Por otra parte, la validación de nuevas hipótesis adquiere una relevancia particular en dos casos. Cuando las situaciones evolucionan en forma significativa o cuando ellas no fueron incorporadas en un ejercicio de teorización previo. Del mismo modo, el estudio de casos involucrado en la validación de esas hipótesis, también proporciona importantes elementos de análisis para el estudio académico. Debemos observar que en situaciones donde no exista un marco teórico particular, resulta relevante contar con un conjunto de hipótesis validadas relacionadas con el objeto de estudio. Si los Estados pequeños se comportan como los grandes, al no estudiarlos se pierde información que puede resultar relevante. Por el contrario, si su conducta es diferente, estamos dejando de considerar su diversidad.²⁹

1.1.5 Niveles de análisis

Lo expuesto en previamente sugiere que el análisis de la relación de países de las características de Chile y Bolivia requiere un abordaje que incorpore elementos metodológicos particulares. Esto, tanto para el análisis del período de estudio propuesto (1990-2016), como para la revisión estructurada de los antecedentes históricos del extenso período previo (1825-1989). El dinamismo exhibido por las relaciones internacionales desde 1990 otorga relevancia a la utilización de elementos de análisis que permitan abordar las nuevas particularidades de la acción de ambos Estados. Esta situación permite incluir tanto aquellos elementos analíticos pertinentes identificados en los diferentes enfoques teóricos revisados, como aquellos correspondientes a propuestas y estudios independientes. Lo anterior, concediendo particular relevancia a aquellos elementos que en forma directa o indirecta han buscado explicar la conducta internacional de los Estados con menores capacidades relativas.

A partir de los elementos de análisis identificados en los estudios relativos a los Estados pequeños mencionados previamente el presente trabajo ha establecido cinco

²⁹ W. Veenendaal y J. Corbett (2014). *op. cit.*

niveles de análisis diferentes. El primero aborda el rol central del Estado y la actividad de otros actores no estatales que buscan lograr injerencia en las relaciones bilaterales - , como así también los objetivos estatales en ellas. Los dos niveles siguientes revisan las interacciones entre Estados diferenciándolas conforme los escenarios en los que ellas se desarrollan. Así, el segundo nivel analítico corresponde a las interacciones bilaterales producidas de un modo directo, Estado-Estado, y a aquellas que se concretan en un subsistema o sistema subregional acotado solo a un número limitado de Estados. El tercer nivel tiene por objetivo revisar las interacciones que se producen en el marco de un sistema mayor, regional o global. En tanto el cuarto nivel analiza la capacidad estatal de movilizar recursos en favor de una política bilateral determinada, el quinto nivel está dedicado a los procesos decisorios relevantes para la relación bilateral. Este último incluye las consideraciones internas y externas involucradas.

En el presente capítulo, se identificarán elementos correspondientes a cada una de las variables mencionadas para Estados de las características de Chile y Bolivia. Esta recopilación de elementos se efectuará a partir de tres fuentes. La primera consistirá en aportes obtenidos de la revisión de enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales. Se tratará del Realismo - con sus vertientes clásica, estructural o neorrealista, y periférica -, la Interdependencia Compleja, y el Constructivismo. Se incluye el Realismo dado el persistente valor explicativo que se ha asignado a ese enfoque para las relaciones de Chile y Bolivia desde el siglo XIX. Los elementos del Realismo considerados corresponderán a autores relevantes de esa visión de las relaciones internacionales. Entre ellos, Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. También se incluye aportes de Carlos Escudé debido a que las propuestas de su Realismo Periférico resultan pertinentes para el presente trabajo. Los postulados más relevantes de la Interdependencia Compleja considerados corresponden a Joseph Nye y Robert Kohane. En el caso del Constructivismo se incluye básicamente aportes de Alexander Wendt. Asimismo, se incorporarán postulados de autores cuyas obras tienen un carácter independiente pero vinculado a los enfoques citados. Entre ellos, Raymond Aron. Por último, se incluye propuestas teóricas y observaciones empíricas de investigadores desvinculados de las propuestas mencionadas, pero relacionadas a la política exterior de Estados de menores capacidades.

Cabe destacar que al elaborar el marco teórico se asignará un énfasis particular a la teorización, propuestas y observaciones relacionadas con el desempeño de Estados de menores capacidades. Esto, con el objetivo de contar con elementos analíticos adecuados para estudiar la relación bilateral de Chile y Bolivia, países que se asume pertenecen a esa categoría pese a la imprecisión teórica de la misma. El marco teórico específico así obtenido se utilizará posteriormente para la revisión histórica del período 1825-1989 y el análisis del período 1990-2016.

La revisión histórica permitirá verificar el valor explicativo de las variables seleccionadas, a la vez que también validar la utilidad de articularlas como un conjunto para analizar las relaciones bilaterales de Estados con características específicas. Adicionalmente, resultará de utilidad para identificar situaciones particulares de la

relación bilateral - como continuidades o rupturas -, que podrán ser tenidas en consideración en el análisis del periodo posterior a 1990.

1.2 El Estado como actor central y sus objetivos en política exterior: primer nivel de análisis

Como fue anticipado, este primer nivel de análisis consiste en dos subniveles correspondientes al rol de Estado y sus objetivos principales en las relaciones internacionales. La revisión de la acción estatal se acompaña del análisis de la actividad de actores no estatales que buscaron injerencia en ella. Por resultar de particular interés para el presente trabajo, se abordará aspectos relativos al rol de la búsqueda de autonomía como objetivo de la política exterior.

1.2.1 El Estado como actor central de las relaciones internacionales

Para el Realismo clásico, los principales protagonistas de las relaciones internacionales son los Estados, a los que considera equivalentes a la nación. No obstante, al referirse a los alcances que tenía el hecho de hablar en términos empíricos del poder o de la política exterior de una nación determinada, Morgenthau formuló una precisión relevante. Observó que, al hacerlo, sólo se podía estar haciendo referencia a la política exterior de ciertos individuos que pertenecen a una nación determinada. Tales individuos resultaban ser quienes administraban la política exterior, y más particularmente, quienes hablaban por y representaban a la unidad política en la escena internacional.³⁰ Durante la década siguiente, Robert Dahl incluyó en el conjunto de los actores de las relaciones internacionales a individuos, grupos, oficiales, gobiernos, Estados-nación y otros agregados humanos.³¹

Con posterioridad, Raymond Aron precisó que el actor del sistema internacional es una unidad política que corresponde a una colectividad humana que ocupa un fragmento del espacio. Agregó que es posible identificar a los actores y su capacidad para actuar, como así también establecer una jerarquía de ellos en función tal capacidad. Este autor asignó relevancia tanto a los medios de acción disponibles para unos y otros, en el mismo tiempo, como al talento que cada uno manifestase en el empleo de ellos. Postuló que esos elementos determinan el grado de influencia que efectivamente tienen los individuos o las agrupaciones en las decisiones estatales o interestatales.³² El Neorrealismo consideró a los Estados como las unidades cuyas interacciones forman la estructura de los sistemas políticos internacionales. Precisó que los Estados no son, y que nunca han sido, los únicos actores internacionales, observando que las estructuras que conforman el sistema internacional no eran definidas por todos los actores que prosperan sino por los mayores.³³

³⁰ H. Morgenthau (1948). *op. cit.* .

³¹ R. A. Dahl (1957). The concept of Power. *Behavioral Science*, Vol. 2, Nº 3, pp. 201-215.

³² R. Aron (1967). *op. cit.*

³³ K. Waltz (1976). *op. cit.*

En la década de los ochenta, el enfoque teórico de los realistas y neorrealistas respecto al rol de los Estados comenzó a enfrentar cuestionamientos. Robert W. Cox criticó que se hubiese privilegiado resolver problemas a partir de un marco analítico que no consideraba condicionamientos históricos ni la susceptibilidad al cambio. A partir de esa observación, argumentó que el diseño general de instituciones y relaciones no había sido puesto en duda, lo que había impedido analizar la relevancia que podía tener el complejo Estado-Sociedad Civil en las relaciones internacionales.³⁴ El Constructivismo postuló que la relevancia de los Estados con respecto a otros actores estaba en claro declive, pero reconoció que en el mediano plazo los Estados continuarán siendo los actores políticos dominantes del sistema. Asimismo, estimó que cualquier transición hacia nuevas estructuras de autoridad y de identidad política global será controlada y orientada por la actividad del Estado. Entre los actores que ganaban terreno los constructivistas incluyeron a los nuevos movimientos sociales.³⁵

A partir de la observación que el poder está distribuido en forma amplia y caótica entre Estados y actores no estatales, la Interdependencia Compleja amplió el rango de los actores. Precisó que los gobiernos permanecen como los actores dominantes en la escena mundial, pero observó que ellos están encontrando el escenario mucho más poblado y difícil de controlar. Ante ello, concluyó que los nuevos actores cobran relevancia no sólo por sus actividades al buscar obtener sus propios intereses, sino también por su influencia en las políticas gubernamentales en distintos países. Consideró que la participación de organizaciones, amplias, dinámicas y no controladas por completo por los gobiernos, es parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas. También afirmó que en el ámbito político la disponibilidad de socios para coaliciones no está limitada necesariamente por las fronteras nacionales.³⁶ Al mismo tiempo, observó que las comunicaciones han favorecido la generación de comunidades virtuales y redes que traspasan las fronteras.³⁷

La injerencia de actores no estatales en la política exterior de los Estados fue abordada desde diferentes perspectivas. Se observó las dificultades adicionales que ella generaba en la identificación de factores internos y externos.³⁸ Asimismo, el creciente rol que lograban actores no gubernamentales y corporaciones transnacionales.³⁹ Por último, se ha postulado que en realidad el monopolio del Estado en las relaciones internacionales siempre ha estado desafiado por actores no estatales. La visibilidad actual de ese fenómeno se debería a dos procesos. Esos actores habrían aumentado su rol en la

³⁴ R.W. Cox (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium, Journal of International Studies*, Vol 10, Nº 2, pp. 126-155.

³⁵ A. Wendt (1992). *op. cit.*

³⁶ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

³⁷ J. Nye (2011). *op. cit.*

³⁸ A. Van Klaveren (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Nº 98, pp. 269-216.

³⁹ D. Messner (1999). La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. *Revista Nueva Sociedad*, Nº 163, pp. 71-91.

escena internacional durante los últimos años. A la vez, el Estado habría experimentado diversos grados de fragmentación en ese ámbito.⁴⁰

En América Latina, Argentina, Colombia y Venezuela proporcionan ejemplos de la emergencia e injerencia concreta de actores no estatales en sus políticas exteriores. En el caso argentino, durante los últimos años se ha postulado que una densa trama de la sociedad civil tuvo injerencia en la generación de un clima ilegal, violento y bélico en su política exterior. En 1978, su consecuencia habría sido el rechazo del Laudo Arbitral por la soberanía del Canal Beagle que disputaba con Chile y, posteriormente, el desencadenamiento de la Guerra de las Malvinas en 1982. El mismo habría sido promovido por periodistas, políticos, dirigentes gremiales, empresarios e historiadores.⁴¹ El año 2005 Colombia y Venezuela protagonizaron otro episodio que dejó en evidencia como actores no estatales logran influir en las relaciones exteriores de sus países. En esa ocasión, actores locales de las regiones fronterizas de ambos países lograron desactivar restricciones fronterizas impuestas por Venezuela durante una crisis con Colombia. Entre ellos se contaron sindicatos, empresarios y municipios.⁴²

1.2.2 Objetivos de la política exterior de los Estados

De acuerdo al Realismo clásico, los Estados tienen dos tipos de objetivos, unos inmediatos y otros finales. Junto con observar que la política internacional es una lucha por el poder, el Realismo asegura que el poder político es siempre el objetivo inmediato que hace posible alcanzarlo. Esto, con independencia del objetivo final de una política internacional. Entre los objetivos posibles identificados por ese enfoque teórico se contaron la libertad, la seguridad, la prosperidad, e incluso el poder en sí mismo.⁴³ Casi dos décadas después, Charles Lerche y Abdul Said ampliaron los objetivos que podían resultar comunes a los Estados. Además del poder, la seguridad y la supervivencia, identificaron el bienestar de la colectividad, la ideología y el prestigio. Teniendo en consideración que los medios no son infinitos y que perseguir varios objetivos en forma simultánea podía llevar a una política errática y sin consistencia, consideraron esencial contar con prioridades.⁴⁴

Por su parte, Raymond Aron postuló que el poder no es un objetivo final racional ni para el individuo ni para la colectividad. A su juicio, esta última no buscaba el poder en sí mismo, sino para alcanzar otro objetivo, siendo sobrevivir el primer objetivo lógico de la unidad política. Conforme a su análisis, la evolución de los objetivos concretos de las unidades políticas era influida, entre otros factores, por las ideas históricas que guiaban a los gobiernos de las colectividades. A partir de la experiencia histórica y teorizando

⁴⁰ G. Devin, y M. Toernquist-Chesnier (2010). Burst Diplomacy. The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 4, Nº 2, pp. 60-77.

⁴¹ P. Lacoste (2004). La disputa por el Beagle y el papel de los actores no estatales argentinos. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 1, Nº 19, pp. 86-109.

⁴² S. Ramírez (2006). "Costos de la tensión y presión por soluciones" en S. Ramírez y J. M. Cárdenas (eds), *Retos a la convivencia*, pp. 32-41. Bogotá: Grupo académico Colombia-Venezuela.

⁴³ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

⁴⁴ C. Lerche y A. Said (1963). *Concepts of International Politics*. Nueva Jersey: Englewood Cliffs.

sobre la misma, visualizó a la seguridad o supervivencia y a la gloria, como dos objetivos posibles diferentes al poder. Destacó que la pluralidad de objetivos concretos y de objetivos últimos impide una definición racional del interés nacional.⁴⁵ Algunos años más tarde, Waltz afirmó que la preocupación por la supervivencia condiciona la conducta de las unidades políticas. Observó que ellas debían ocupar una porción de su esfuerzo, no en perseguir su propio bien, sino en proveerse de medios para protegerse a sí mismo de otros. Aseguró que en un sistema organizado por la anarquía lo racional es que cada Estado busque sobrevivir. Concluyó que, dado que los fines de los Estados pueden ser múltiples, no todos los Estados actúan en forma constante de un modo que exclusivamente les garantice su supervivencia.⁴⁶

Desde el Constructivismo, Wendt sostuvo la existencia de cuatro intereses estatales principales. La supervivencia del complejo Estado-sociedad que es la autonomía del complejo para ejercer control sobre la elección de su Gobierno; la asignación de recursos que deriva de la soberanía del Estado; el bienestar económico logrado a través de la mantención de un modo de producción en una sociedad; y la autoestima colectiva que depende de autoimágenes también colectivas, positivas o negativas, creadas en parte a través de relaciones con otros.⁴⁷

Durante la década de los noventa, Rafael Calduch contribuyó al debate entregando una visión más amplia de los fines de los Estados en la escena internacional. Postuló que ellos se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran lograr y/o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo. Respecto de ellos, un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía. Observó que tales fines sólo sufren cambios sustanciales cuando previamente se han modificado las estructuras sociales, los patrones culturales y la propia organización estatal. De acuerdo a Calduch, la diferenciación de la política exterior - como función de Estado o de Gobierno - no oculta la unanimidad existente respecto a los alcances de la política estatal. Los fines de esta última corresponden a la seguridad del Estado, el bienestar económico y social de la población, así como la protección y el fomento de los valores y cultura de la sociedad. Junto a esos fines estatales, describió la existencia de otros fines internacionales que corresponden a fines de la sociedad interestatal. Se trata del mantenimiento de la paz y seguridad internacional, la protección y respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, el mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales y la promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos. Hizo presente que, expresamente recogidos por la Carta de Naciones Unidas, éstos deben ser asumidos e incorporados a la política exterior de los Estados. Destacó que, en último término, esos fines pueden ser impuestos a cada Estado por la sociedad internacional. Aseguró que todos estos fines básicos, aunque

⁴⁵ R. Aron (1967). *op. cit.*

⁴⁶ K. Waltz (1976). *op. cit.*

⁴⁷ A. Wendt (1992). *op. cit.*

excesivamente genéricos, pueden ser alcanzados por los Estados a través de una amplia gama de objetivos particulares.⁴⁸

Por su parte, reconociendo que los Estados buscan primariamente poder y/o seguridad en el sistema interestatal, el Realismo Periférico agregó otras consideraciones. Destacó que, en la periferia los factores económicos son un factor más inmediato, de corto plazo, en la determinación de la supervivencia y del lugar relativo que un Estado ocupa dentro del sistema. Sin obviar las premisas de búsqueda de poder y seguridad, postuló que un Estado periférico, subdesarrollado y sin amenazas externas, privilegia la búsqueda del desarrollo económico. Esto, antes de buscar el poder político-militar. Por ello, postuló que cuando los Estados buscan como objeto primordial asegurar el bienestar ciudadano o consolidar sus estructuras de poder interno, se pueden valer de la política exterior.⁴⁹ La Interdependencia Compleja ha brindado otra aproximación. Para ella, los intereses nacionales habrán de ser definidos de un modo diferente ante problemas y ocasiones también diferentes, por unidades gubernamentales que tampoco serán las mismas. Asimismo, ha observado que las interacciones recurrentes pueden cambiar las percepciones oficiales de lo que son sus intereses. Sin embargo, no desconoce que, en las peores situaciones, la fuerza es el elemento final que garantiza la supervivencia del Estado. En cuanto a la gloria, postula que actualmente las democracias post industriales están enfocadas más en el bienestar que en la gloria militar por lo que no aceptan las pérdidas altas de vidas humanas.⁵⁰ En los últimos años, también hubo aportes relevantes de otros autores. Entre ellos se contó la incorporación de la autonomía como otro objetivo posible derivado del interés nacional.⁵¹ También se postuló que considerar a los Estados medianos y pequeños como actores capaces de ejercer poder de manera relativamente unilateral sólo tiene sentido en el contexto de sus relaciones vecinales, lo que se observó en escenarios de controversias limítrofes.⁵²

En América Latina, un estudio de la política exterior de Colombia a contar de 1903 concluyó que la variación de las orientaciones de la política exterior fue la tendencia predominante. Ello, debido a la falta de coherencia en las políticas de Estado en el largo plazo. Asimismo, destacó que la aplicación consistente de principios básicos del Derecho Internacional, más que la satisfacción de objetivos políticos específicos, fue una práctica característica. Ambas conclusiones dejan en evidencia la relevancia que tiene para un Estado identificar adecuadamente sus objetivos. En contraposición, la política exterior de Trinidad y Tobago demostró los beneficios de la correcta identificación de tales

⁴⁸ R. Calduch (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Editorial CEURA.

⁴⁹ C. Escudé (1995). *op. cit.*

⁵⁰ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

⁵¹ R. Russell y G. Tokatlian (2001). De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *PostData*, N° 7, pp. 71-92.

⁵² A. Flisfisch (2010). "La necesidad de Paradigmas adecuados a los diversos tipos de realidades nacionales" en Patricio Leiva (ed.), *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, pp. 13-14. Santiago: Ediciones Universidad Miguel de Cervantes.

objetivos.⁵³ La constante promoción de iniciativas subregionales en la Comunidad del Caribe y de Latinoamérica, y el rol de ese país en la creación de la Corte Penal Internacional, así lo confirmaron.⁵⁴

1.2.3 La Autonomía como objetivo de la política exterior

La búsqueda de objetivos por parte de los Estados, con independencia de cuales ellos sean, se vincula estrechamente con su soberanía y el grado de autonomía que esas unidades políticas alcancen. Aron consideró los sistemas internacionales como el escenario donde chocaban constantemente las voluntades de Estados soberanos que pretendían adoptar sus determinaciones libremente.⁵⁵

La soberanía es un concepto jurídico normativo que se expresa como un poder ordenado legalmente que le otorga al Estado, como sujeto jurídico, jurisdicción sobre otros. Se deriva de la aceptación de la figura de la libre determinación de los pueblos y de la soberanía popular. Tal situación determina dos ámbitos de relaciones del Estado. En el plano interno con los sujetos sometidos a su jurisdicción, lo que es regulado por el Derecho Constitucional. En el plano externo, con otros Estados, lo que es materia de Derecho Internacional Público. La soberanía nacional, tiene dos implicancias para el Derecho Internacional. Éste reconoce que el Estado tiene el derecho universal y exclusivo de promulgar en su territorio normas jurídicas vinculantes para sus nacionales. Asimismo, a partir del principio de la igualdad jurídica de los Estados, reconoce la no sumisión de un Estado a otro en sus relaciones exteriores.⁵⁶ Esta independencia jurídica respecto a la voluntad de otros Estados no implica la independencia respecto a un orden vinculante para todos los Estados que se ha derivado del consenso entre ellos. Así, el cumplimiento de obligaciones o la imposibilidad de actuar de un modo soberano, por parte de un Estado debido a compromisos antes consensuados, puede verse desde dos perspectivas. Como una situación que limita la autonomía, pero evidencia un ejercicio previo de soberanía, o bien como una cesión de soberanía. Ambas visiones permiten apreciar en forma nítida que la soberanía es una institución de carácter jurídico que es compartida por los Estados y que antecede a la autonomía. Esta última es un concepto esencialmente político.

El Neorrealismo abordó la soberanía a través de un enfoque sistémico que también la vincula al grado de independencia de acción de las unidades políticas. Consideró que el ejercicio de ella no implicaba su aislamiento de los efectos de las acciones de otros Estados. Observó que los Estados soberanos pueden estar presionados por todas partes, constreñidos a actuar de modos que ellos preferirían evitar, lo que determina que

⁵³ J. Braveboy-Wagner (2014). Small Power Influence: An Oxymoron? The Case of Trinidad and Tobago. Presentación en FLASCO-ISA, Buenos Aires.

⁵⁴ J. Braveboy-Wagner (2010). Opportunities and limitations of the exercise of foreign policy power by a very small state: the case of Trinidad and Tobago. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, Nº 3, pp. 407-427.

⁵⁵ R. Aron (1967). *op. cit.*

⁵⁶ C. Hillgruber (2002). Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs. *Juristenzeitung*, Nº 22, pp. 1072-1080.

difícilmente sean capaces de hacer cosas precisamente como les gustaría. Ante esta situación, estableció que un Estado es soberano cuando decide por sí mismo como enfrentar sus problemas internos y externos, incluyendo el buscar o no la ayuda de otros Estados. De adoptar esta última decisión, puede ver limitada su libertad por haber alcanzado compromisos con ellos.⁵⁷ Por su parte, el Constructivismo consideró la soberanía del Estado es una institución que existe como un logro continuo de la práctica.⁵⁸ Para la Interdependencia Compleja, el incremento de las interacciones ha restringido la autonomía de los Estados.⁵⁹ Autores desvinculados de los enfoques de las relaciones internacionales citados aportaron otras conclusiones. Observaron que la necesidad de atender demandas de desarrollo económico y social ha llevado a que los Estados acentúen el fenómeno de interdependencia en su apertura al exterior.⁶⁰

En materia de autonomía, América del Sur ofrece un interesante desarrollo teórico desde la década de los sesenta. Este incluye las Teorías de la Autonomía, que en los últimos años fueron revalorizadas y contrapuestas al Realismo Periférico. En forma simultánea, Argentina, Brasil y Venezuela exhiben prácticas particulares que responden a desarrollos diferentes.

Las Teorías de la Autonomía corresponden a propuestas normativas que fueron formuladas en las décadas de los sesenta y setenta en Brasil y en Argentina. Abordaron la capacidad de los Estados para tomar decisiones convenientes a sus intereses, buscando superar los condicionamientos de la realidad. Se consideró que el centro no modificaría su posición, por lo que debía ser la periferia la que buscara la autonomía.⁶¹ Asimismo, destacaron que se requería condiciones políticas que otorgasen viabilidad nacional al Estado que buscara la autonomía y un entorno permisivo.⁶² Hasta mediados de los noventa, se consideró que la autonomía política se había visto restringida en la región debido a la creciente interdependencia económica.⁶³ Sin embargo, en Argentina y Brasil, las teorías autonomistas fueron revalorizan debido a la reorientación de sus políticas exteriores. En el caso argentino, después de la crisis de 2001 surgió la “autonomía regional” como categoría de análisis de la política exterior del país después de la crisis de 2001. Ella buscó combinar y articular la incidencia de los factores externos ponderando la importancia de los factores domésticos.⁶⁴ En Brasil, la política exterior del Presidente Lula da Silva, *autonomia pela diversificação*, fue interpretada como coherente con la tradición de búsqueda de desarrollo con autonomía política. Propuso la adhesión a principios y normas internacionales, a través de alianzas regionales y con

⁵⁷ K. Waltz (1976). *op. cit.*

⁵⁸ A. Wendt (1992). *op. cit.*

⁵⁹ J. Nye (2004). *op. cit.*

⁶⁰ C. Del Arenal (2003). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

⁶¹ J.C. Puig (1980). *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar.

⁶² H. Jaguaribe (1979). Autonomía periférica y autonomía céntrica. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 12, N° 46, Santiago, pp. 91-130.

⁶³ J.G. Toklatian y L. Carvajal (1995). Autonomía y política exterior en América Latina; un debate abierto, un futuro incierto. *Afers Internacionals*, Vol. 115, N° 28, pp. 7-31.

⁶⁴ M. Colacrai (2006). La Política Exterior del gobierno de Kirchner. En *Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la autonomía*, Vol. I, Tomo IV, CERIR-UNR, Rosario, Argentina, pp. 13-30.

socios no tradicionales.⁶⁵ Aunque a contar de 2003 las políticas exteriores de Brasil y Argentina se relacionan en cierta medida con las ideas autonomistas previas, sus contenidos han sido diferentes.

Desde otra perspectiva, el Realismo Periférico propuesto por el argentino Carlos Escudé también abordó la autonomía. Conforme a su interpretación, ya se había demostrado empíricamente que el desarrollo o el poder son los factores que generan autonomía en el caso de los países periféricos. Sostuvo que la idea referida a que la autonomía generaba desarrollo era una falacia. Descartó que la autonomía fuera un fin en sí mismo capaz de competir con el desarrollo y la seguridad nacional como una de las prioridades alternativas de la política exterior de Estados periféricos. Postuló que esos Estados debían limitar idealmente sus confrontaciones a dos tipos de asuntos. Aquellos en los que sus intereses económicos - es decir, su desarrollo - estuviesen involucrados. O bien, aquellos que guardasen relación con intereses políticos muy inmediatos que afectasen en forma directa su seguridad.⁶⁶ Aunque esa teorización tuvo su expresión en la acción política concreta de su país, recibió críticas posteriores por su carácter pragmático.⁶⁷ También fue cuestionada por lo que se consideró una escasa autonomía.⁶⁸

La experiencia venezolana de los últimos años resulta interesante en materia de autonomía. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 buscó el fortalecimiento de la soberanía nacional y la conformación de un bloque geopolítico regional y de un mundo multipolar. Las autoridades venezolanas manifestaron que esa política exterior y su agenda internacional se formularían con el objetivo de recuperar la independencia y la soberanía del país.⁶⁹ Sus objetivos marcaban un distanciamiento sustancial de los paradigmas que habían orientado a la política exterior venezolana desde la década de los sesenta. Se sustituía el sistema de inserción internacional y se buscaba conformar alianzas geopolíticas y estratégicas intra y extra regionales. Estaba orientada a la construcción de una nueva geopolítica mundial y a la búsqueda de objetivos de mayor liderazgo internacional.⁷⁰

1.2.4 Conclusiones del primer nivel de análisis. El Estado como actor central y sus objetivos en política exterior

La revisión de estas dos primeras variables deja en evidencia la importancia asignada por diferentes autores e investigadores a las particularidades de la acción de los Estados y sus objetivos. Asimismo, permite comprobar la existencia de postulados y observaciones que resultan específicas para Estados que, en materia de formulación y

⁶⁵ T. Vigevani y G. Cepaluni (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto *Internacional*, Vol. 29, Nº 2, p. 283.

⁶⁶ C. Escudé (1995). *op. cit.*

⁶⁷ R. Russell y G. Tokatlian (2001). *op. cit.*

⁶⁸ R. Miranda (2005). Sobre los Fundamentos Internacionales de la Política Argentina: Teoría y Realidad. *Invenio*, pp. 47-60.

⁶⁹ R. Blasco y R. Linares (2008). *op. cit.*

⁷⁰ E. González (2008). La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional, *Serie Política Internacional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 2-9.

ejecución de política exterior, podrían asemejarse a Chile y Bolivia. El conjunto de elementos identificados conforma un marco teórico que proporciona un amplio repertorio de elementos analíticos que serán utilizados en los siguientes capítulos de esta tesis. A continuación, se resume aquellos que resultan más destacados.

Rol del Estado y otros actores en la política exterior

Los diferentes enfoques teóricos revisados coinciden en describir el predominio del Estado en las relaciones internacionales. Asimismo, coinciden en destacar que se trata de un conjunto de personas o un Gobierno que actúa en representación de la unidad política correspondiente. A través de las recientes décadas, teóricos y otros investigadores han descrito la participación creciente de actores no estatales. Entre ellos, movimientos sociales, corporaciones transnacionales, gremios de diferente naturaleza, políticos, periodistas e, incluso, individuos. En tanto se ha planteado que hoy los Estados enfrentan un escenario cada vez más difícil de controlar debido a la acción de nuevos actores, también se ha abordado la acción de ellos. Se ha propuesto la existencia de una jerarquía entre sus capacidades de influir en las relaciones internacionales y se ha descrito la posibilidad de conformar alianzas más allá de sus fronteras. Esto se ha favorecido por la posibilidad de divulgación que brindan los medios de prensa internacionales. El Constructivismo ha asignado un rol al complejo Estado-Sociedad civil en las relaciones internacionales. Por último, se ha planteado que el monopolio estatal de las relaciones internacionales siempre ha estado desafiado por otros actores. La visibilidad actual de ellos se debería a una mayor actividad propia y a la fragmentación del Estado en materia de relaciones internacionales. La evidencia empírica permite observar cómo, en un Estado que podría catalogarse como pequeño, un conjunto de actores no estatales puede lograr injerencia en una política exterior determinada.

El Estado y sus objetivos en política exterior

En cuanto a los objetivos, los diferentes enfoques revisados consideraron un conjunto amplio. Entre ellos, los más relevantes son sobrevivencia, seguridad, poder, libertad, autonomía, prosperidad o bienestar, supervivencia del complejo Estado-Sociedad Civil, Ideología, autoestima, prestigio. A la diferenciación entre objetivos inmediatos y finales postulados por el Realismo se sumaron propuestas que consideraron la naturaleza diversa de los objetivos y la relevancia del contexto. También hubo aportes que establecieron diferencias entre los fines estatales y los fines internacionales o de la sociedad internacional. Estos últimos se vincularon al cumplimiento de acuerdos y normas internacionales que restringen la autonomía de los Estados debido a un ejercicio previo de soberanía que hizo cesión parcial de la misma. El aumento de la interdependencia entre los Estados es otro factor que también restringe la autonomía de esas unidades políticas. Así, la búsqueda de objetivos, con independencia de cuales ellos sean, se vincula estrechamente con la soberanía y el grado de autonomía.

Respecto a propuestas teóricas particulares para los Estados de menores capacidades, destaca el rol central que, en ausencia de amenazas externas, se describió para el desarrollo económico. Asimismo, se observó la relevancia que tiene para esos Estados asignar y concentrar esfuerzos en objetivos determinados, como así también reconocer adecuadamente los objetivos de otro Estado. Esto se vio confirmado por estudios de casos en Colombia y Trinidad y Tobago. Además, se observó que tales Estados se pueden valer de la política exterior cuando buscan como objetivo primordial asegurar el bienestar ciudadano o consolidar sus estructuras de poder. En el plano de sus relaciones vecinales, se les describió como capaces de ejercer poder de manera relativamente unilateral, en particular en escenarios de disputas territoriales.

1.3 Interacciones bilaterales directas y en un subsistema de Estados: segundo nivel de análisis

Como se ha anticipado, el presente nivel de análisis aborda las interacciones Estado-Estado en dos escenarios diferentes. El primero, corresponde a las relaciones bilaterales directas o interestatales. El segundo escenario. El segundo, guarda relación con sistemas subregionales, o subsistemas con un número de integrantes acotado. La identificación de elementos de análisis que puedan resultar relevantes en cada uno de esos escenarios, es precedida por la revisión de antecedentes correspondientes al rol del poder en las relaciones internacionales. Esto, por cuanto el mismo tiene una relevancia particular en los dos ámbitos de la relación bilateral incluidos en este nivel de análisis.

1.3.1 El Poder en las relaciones internacionales

Aunque se trata de un concepto de uso amplio en relaciones internacionales, el poder no cuenta con una definición única de aceptación general, por lo que resulta esquivo y difícil de medir. Sin embargo, ello no resta valor a sus alcances. En su forma más básica y amplia, el poder puede ser entendido como la producción de efectos causales. En lo que respecta al poder social, éste puede considerarse como el uso intencional de poderes causales que afectan la conducta de otros agentes.⁷¹ De un modo más específico, el poder puede entenderse como la producción de efectos, en y a través de las relaciones sociales, que dan forma a las capacidades de determinar circunstancias y destino. Esta definición involucra dos dimensiones analíticas cruciales respecto a las relaciones sociales. Los tipos de relaciones sociales a través de la cual el poder funciona generando interacciones o determinando construcción, así como la especificidad a través de la que produce efectos.⁷² El poder ha sido visto como la habilidad de influenciar la conducta de otros para obtener los resultados que uno desea. Alternativamente, en

⁷¹ J. Scott (2007). Power, Domination and Stratification, Towards a conceptual synthesis. *Sociologia, Problemas e Praticas*, Nº 55.

⁷² M. Barnett y R. Duval (2005). Power in International Politics. *International Organization*, Vol. 59, Nº 1, pp. 39-75.

forma simple, se le ha definido como el ejercicio de capacidades o recursos que pueden influir resultados.⁷³

El Realismo clásico asignó un valor fundamental al poder al considerar que los Estados, y los individuos que adoptan decisiones, realizan sus cálculos internacionales, precisamente, en términos de poder. De acuerdo a esa vertiente realista, éste constituye tres categorías interdependientes. El poder militar, el poder económico y el poder sobre la opinión pública.⁷⁴ Posteriormente, Theodore Coulombis vio al poder como un concepto amplio en las relaciones internacionales, incluyendo la amenaza del uso de la fuerza, así como algunos medios de persuasión. Entre ellos, recompensas económicas, actos de cooperación y solidaridad ideológica. Precisó que la fuerza sería más restringida que el poder ya que se limitaría a la capacidad militar, así la influencia descansaría más en la persuasión y menos en amenazas.⁷⁵

Por su parte, la Interdependencia Compleja catalogó al poder como relacional y distinguió tres aspectos. El primero de ellos es la habilidad de comandar a otros para que cambien su conducta contra sus preferencias iniciales. Esto, a través de la coerción y el incentivo, es decir amenazas o recompensas. El segundo aspecto es la utilización de ideas o instituciones para enmarcar la agenda de determinada acción para hacer que las preferencias de otros parezcan irrelevantes o fuera de los límites. Para ello, los Estados pueden valerse de la cooptación a través de la atracción generada por los valores y la cultura propia. La aquiescencia con el objetivo en la legitimidad de la agenda es lo que hace operar a esta forma de poder. El tercer aspecto consiste en cambiar las preferencias relevantes de otros modificando sus preferencias básicas o iniciales, lo que implica un cambio de sus estrategias. Nye acuñó y desarrolló el término “poder blando”, el cual contrastó con el “poder duro”.⁷⁶

El poder duro corresponde al uso de recursos tangibles, como la fuerza y el pago. También incluye algunos mecanismos que ajustan la agenda y se basan en esos recursos. Puede crear mitos de invencibilidad o inevitabilidad que atraen a otros. Por su parte, el poder blando es la habilidad de afectar la conducta de otros a través de enmarcar la agenda mediante la cooptación utilizando la atracción positiva y la persuasión. Los tipos de recursos asociados con este último tipo de poder a menudo incluyen factores intangibles como instituciones, ideas, valores, cultura y la percepción de la legitimidad de las políticas. El poder blando es un poder de atracción que descansa en dar forma en las preferencias de otros. El poder en su forma de control de agenda y establecimiento de preferencias es parcialmente constitutivo del mismo. Por ello, el poder blando de un país descansa en forma primaria en tres recursos, su cultura, sus valores políticos y sus políticas exteriores. Estos sin embargos deben resultar de interés y ser vistos como coherentes para resultar efectivos. Así, la sociedad civil es una fuente creciente de poder blando en la era de la información global. El poder duro y el poder blando a veces se

⁷³ J. Nye (2004). *op. cit.*

⁷⁴ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

⁷⁵ T. Coulombis (1978). *Introduction to International Relations: Power and Justice*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.

⁷⁶ J. Nye (2004). *op. cit.*

refuerzan y a veces interfieren uno con el otro. Pero el poder blando no depende del poder duro. Todo poder depende del contexto, de quien se relaciona con quien, y bajo que circunstancia lo hacen. Sin embargo, el poder blando depende más que el poder duro de la existencia de intérpretes dispuestos o de receptores. En ocasiones los países débiles optan por conductas de seguimiento cuando no tienen demasiadas elecciones posibles o cuando el poder militar del país de mayor potencia se acompaña de poder blando.⁷⁷ Nye hizo presente que durante el último siglo habían estado ocurriendo dos cambios relevantes, transición de poder y difusión de poder. Si bien reconoció que la transición de poder de un Estado dominante a otro es un evento histórico familiar, observó que la difusión del poder es un proceso más nuevo.⁷⁸

El año 2007, una Comisión reunida en el Centro para Estudios Internacionales y Estratégicos en Washington, propuso un tercer tipo de poder, el “poder inteligente”. Este corresponde a la habilidad de combinar el poder duro de la coerción y el pago, con el poder blando de la persuasión y la atracción. Esto, en estrategias efectivas y en contextos variados.⁷⁹ Es importante observar que se ha destacado que el poder inteligente está disponible para todos los Estados, así como también para los actores no estatales.⁸⁰

Con posterioridad, la investigación sobre los Estados pequeños ha exhibido convergencia con la abundante literatura sobre poder blando en dos asuntos. La articulación instrumental de poder en un ámbito específico y la utilización de ideas transformadoras como una seria inversión de capacidad en política exterior. Se ha observado la utilización de la identidad como un elemento cultural del poder blando.⁸¹ Por otra parte, se ha postulado que ningún Estado pequeño con vulnerabilidades severas que le impidiesen enfrentar o recuperarse de presiones globales, puede ejercer consistentemente poder sobre otros.⁸²

1.3.2 Interacciones bilaterales directas

Durante las últimas décadas, las diferentes interacciones que los Estados han desarrollado en el marco de sus relaciones interestatales han generado un conjunto creciente de postulados y observaciones. Aquellos correspondientes al Realismo clásico han sido considerados pertinentes para la revisión histórica del presente trabajo debido a la consideración dada a la seguridad y al ejercicio de poder por los países de la subregión durante buena parte del siglo XX. La incorporación de los aportes de otros enfoques y autores resulta de utilidad para el análisis de aquellos periodos en que los países dieron relevancia a otras consideraciones.

⁷⁷ J. Nye (2011). *The Future of Power*. Nueva York: PublicAffairs.

⁷⁸ J. Nye (2007). The United States needs to rediscover how to be a “Smart power”. *U.S. Edition Huffpost*.

⁷⁹ E. J. Wilson (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, N° 616, pp. 110-124.

⁸⁰ J. Nye (2007). *op. cit.*

⁸¹ M. Baum (2004). How Public Opinion Constrains the Use of Force: The Case of Operation Restore Hope. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 2, pp. 182-226.

⁸² J. Braveboy-Wagner (2010). *op. cit.*

En un escenario de Guerra Fría, la Teoría de las Relaciones Internacionales consideró al ámbito político como una esfera de análisis individual asignándole un alto valor explicativo unidimensional. Postuló que los asuntos de seguridad eran predominantes en las políticas exteriores de los Estados que buscaban preservar su seguridad. Para el Realismo las consideraciones en materia de seguridad concentraban la atención de los estadistas y la coerción con la amenaza del uso de la fuerza era una interacción posible. Otros asuntos sólo llegarían a ser muy relevantes cuando existiese la posibilidad que ellos afectasen la seguridad y el poder militar. Dado que la capacidad militar era un instrumento decisivo en última instancia, las diferencias entre los poderíos militares de los Estados resultaban fundamentales. La coerción en el ámbito económico, relacionada con la fortaleza económica de un Estado, fue considerada un instrumento del poder político. El Realismo clásico diferenció medidas económicas adoptadas con criterios económicos de aquellas derivadas de cálculos políticos.⁸³

El Realismo también abordó el rol de la propaganda y el poder sobre la opinión pública, como factores que incidían en lo que denominó moralidad nacional e internacional. Ya en la década de 1930, Carr definió la moralidad internacional como el conjunto de ideas comunes de carácter internacional difundidas por las propagandas nacionales.⁸⁴ Los realistas observaron que el empleo de teorías diseñadas para desacreditar a un enemigo, o potencial enemigo, era una de las formas más comunes de pensamiento con propósito. La propagación de teorías que reflejaban crédito moral en uno mismo y las políticas propias, era identificada como la conducta contraria. Así, las democracias, o los grupos que las controlaban, no fueron considerados del todo inocentes en las artes de moldear y dirigir a la opinión pública, lo que se hacía por medio de los medios de comunicación y la educación. No obstante afirmar ello, los realistas observaron que los primeros en explotar el campo de la propaganda habían sido los revolucionarios. Ampliando el rango de injerencia de la sociedad civil, Morgenthau observó que no era suficiente que un Gobierno alinease a la opinión pública del propio país tras su política exterior. A través de la propaganda, también debía ganar el apoyo de la opinión pública de otras naciones para su política interna y externa.⁸⁵

Dado su abstracción, el Neorrealismo posterior se acompañó necesariamente de limitaciones. Estas guardaron relación con la ausencia de consideraciones respecto a las particularidades de las unidades del sistema, las que consideró indiferenciadas funcionalmente. La adaptación de unas a otras en un ambiente anárquico fue vista como consecuencia de sus diferentes capacidades. Pese a ello, postuló que, en un sistema donde cada Estado debía ayudarse a sí mismo, las interacciones económicas estaban subordinadas a los intereses políticos debido al predominio de las consideraciones de seguridad.⁸⁶ A comienzos de la década de los ochenta, el predominio de la fuerza militar como instrumento de política para la mayoría de los Estados comenzó a ser

⁸³ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

⁸⁴ E. H. Carr (1939). *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An introduction to the Study of International Relations*. Nueva York: Palgrave.

⁸⁵ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

⁸⁶ K. Waltz (1976). *op. cit.*

cuestionado.⁸⁷ El Realismo Periférico asignó un rol secundario a las consideraciones de seguridad para los Estados de menores capacidades. Postuló que existen Estados periféricos que aún no han superado un umbral económico que les permitiría eludir consideraciones económicas al adoptar decisiones de política exterior. Observó que, en tanto los Estados mayores pueden desarrollar estrategias de mediano plazo haciendo abstracción de las fuentes generativas de poder, el caso de los Estados menores resulta diferente. Agregó que los Estados débiles no pueden hacerlo en el mediano y largo plazo sin dañar enormemente el bienestar de su población y eventualmente producir su propia ruina como Estados. Hizo presente que, dado que les resulta imposible obviar que sus fuentes del poder son económicas, salvo que existan intereses vitales involucrados, sus consideraciones económicas relegan a las de seguridad. Por ello, concluyó que esos Estados sólo podrían implementar coerción económica de un modo transitorio o incluso podrían no llegar a implementarla tras amenazar con ello. Concluyó que los asuntos económicos deben encabezar la jerarquía de la política interestatal de un Estado periférico.⁸⁸

El Constructivismo también asignó un rol secundario a las consideraciones de seguridad para los Estados pequeños. Aunque reconoció que los asuntos militares interestatales clásicos ocupan un nivel superior en el mundo multidimensional de la política mundial, incorporó otras consideraciones. Destacó que en la medida que los Estados comprueben que su soberanía depende del reconocimiento de otros Estados, podrán confiar su seguridad al sistema internacional en una mayor medida. Observó que, debido a sus menores recursos, los Estados pequeños podían aprender antes que las grandes potencias que el reconocimiento colectivo es clave para su seguridad.⁸⁹

El aporte de la Interdependencia Compleja resultó sustantivo en materia de interacciones. Sus principales referentes visualizaron la existencia de un sistema internacional multidimensional que generaba condiciones para nuevas interacciones entre los Estados. Ellos compararon la política mundial con un ajedrez tridimensional. Establecieron la existencia de niveles y actores múltiples, como así también de interacciones entre esos niveles en los que la distribución del poder resultaba variable y exhibía polos múltiples. En su nivel superior ubicaron a los asuntos militares clásicos interestatales, en el nivel intermedio los asuntos económicos interestatales, y en el nivel inferior los asuntos transnacionales. El primer nivel el poder fue considerado unipolar y hegemónico, el segundo fue visto como multipolar. En cuanto al tercero, el poder fue descrito como de distribución amplia y organizado en forma caótica entre Estados y actores no estatales. Adicionalmente, hizo presente que los Estados estaban encontrando el escenario mucho más poblado y difícil de controlar. En este nuevo escenario, los poderes, de diferentes tipos, podían expresarse a través de una gama de conductas que fueron descritas dentro de un espectro definido de interacciones. El

⁸⁷ M. Handel (1981). *op. cit.*

⁸⁸ C. Escudé (1995). *op. cit.*

⁸⁹ A. Wendt (1992). *op. cit.*

rango descrito para éstas abarcó desde la coerción y el incentivo económico, hasta el establecimiento de la agenda y la simple atracción.⁹⁰

La seguridad tampoco fue vista como el único resultado mayor que buscan los actores del sistema internacional. Aunque se reconoció que la fuerza permanecía como un instrumento crítico con un papel protector disuasivo, se observó que no era el único o siempre el mejor instrumento disponible para alcanzar objetivos. Se contempló como posible que los asuntos económicos interestatales y los vínculos económicos pudiesen ser más importantes que la fuerza. Esto, por cuanto se postuló que la densificación de vínculos, así como los mayores costos económicos y políticos, había desvalorizado y restado relevancia en muchos casos a su empleo. Tal situación fue observada como particularmente relevante para las democracias liberales más desarrolladas, en las que la utilización de la fuerza ha sido cada vez más resistido por la población. Ante ello, se concluyó que los Estados predominantes podían tratar de asegurar un resultado determinado empleando todo su poder económico para incidir en él. Sin embargo, se hizo presente que tal conducta podía no resultar exitosa si las decisiones económicas afectaban intereses de actores internos, transnacionales o transgubernamentales. Así, dado que los Estados han llegado a estar conectados por fuerzas de mercado, estos buscan estructurar su interdependencia para alcanzar dos objetivos. Obtener ganancias conjuntas y crear asimetrías que brinden la ganancia y mayor poder para otros propósitos.⁹¹

Por otra parte, se concluyó que la interdependencia involucra sensibilidad en el corto plazo y vulnerabilidad en el largo plazo. La sensibilidad se refiere a la cantidad y el ritmo de los efectos de la mutua dependencia. Esto es, cuán rápido el cambio en una parte del sistema genera cambio en otra parte. La vulnerabilidad corresponde a los costos relativos de cambiar la estructura de un sistema de interdependencia. Entre dos Estados, el menos vulnerable no es necesariamente el menos sensible, sino el que podría incurrir en costos menores al alterar la situación.⁹²

Adicionalmente, la Interdependencia observó que las comunicaciones han llegado a ser determinantes. Destacó que la masificación de las comunicaciones y el empleo de estrategias han originado una situación inédita. Afirmó que hoy los resultados son diseñados no sólo por aquellos cuyas fuerzas militares ganan, sino por aquellos cuyas historias ganan. Agregó que la utilización de la cultura y la narrativa permiten crear poder blando.⁹³ Sin embargo, reconoció que ese efecto se dificulta cuando las realidades exhiben inconsistencias que afectan la credibilidad.⁹⁴ Por otra parte, ese mismo enfoque teórico ha observado que las encuestas son una buena primera aproximación, tanto de cuán atractivo aparece un país, como de los costos en que incurre por políticas impopulares. Su relevancia se vinculó con su consistencia a través del tiempo.⁹⁵

⁹⁰ J. Nye (2004). *op. cit.*

⁹¹ J. Nye (2004). *op. cit.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ J. Nye (2004). *op. cit.*

⁹⁴ J. Nye. "Why China is weak on Soft Power". *The New York Times*, 17 de enero de 2012.

⁹⁵ J. Nye (2004). *op. cit.*

En los últimos años, se ha postulado que el desarrollo de liderazgos *inside-out* y *outside-in* en política exterior puede ampliar operacionalmente el poder blando de un Estado. El liderazgo *inside-out* proyecta los valores nacionales o los modelos de gobernabilidad propios a través de la utilización de la política exterior como una vitrina que los exhibe para su emulación. El liderazgo *outside-in* es la circulación estructural de las ideas propias y discursos políticos alineados con aliados y organizaciones internacionales amigables.⁹⁶ Cabe observar que la cualidad de vulnerabilidad asociada con la pequeñez ha sido considerada como una razón que ha dado a la voz de los Estados pequeños un desproporcionado peso comunicacional.⁹⁷

En lo que respecta a casos estudiados que permitan apreciar las interacciones antes descritas, amenazas de uso de fuerza o coerción económica, Latinoamérica ofrece algunos ejemplos de esta última. La misma puede identificarse en una decisión adoptada por Venezuela el año 2005 ante una crisis con Colombia. Durante un mes, Caracas impuso medidas en tres ámbitos - tránsito fronterizo, comercio y proyectos de desarrollo conjuntos-, afectando la relación bilateral.⁹⁸ Otro caso lo encontramos en un episodio de tensión experimentado por Chile y Perú ese mismo año debido a la aprobación de una ley que involucraba territorio marítimo en el que Chile ejercía soberanía. Entre otras reacciones, el Presidente chileno Ricardo Lagos manifestó que suspendería las negociaciones de un tratado de libre comercio bilateral en curso.⁹⁹ La medida finalmente no se concretó y el tratado comercial fue suscrito el año 2006.

1.3.3 Interacciones bilaterales en el marco de un subsistema de Estados

Para analizar las relaciones de dos Estados en el marco de un sistema con más actores, pero acotado, resulta conveniente revisar los mecanismos de balance y el *statu quo*, ambos vinculados al poder. Al intentar explicar las interacciones en un sistema con un número acotado de actores o subsistema, el modelo de competencia de poder es el mecanismo de balance de mayor relevancia.

Balance de Poder

El concepto de poder en las relaciones internacionales ha estado estrechamente vinculado a la teoría de balance de poder. Para el Realismo, la configuración de este último y las políticas que buscan preservarlo o modificarlo, son el resultado de las aspiraciones de poder de varias naciones. Esto, por cuanto cada una de ellas intenta mantener o modificar el *statu quo*. Este enfoque teórico interpreta el equilibrio internacional como la manifestación de un principio social general, la autonomía de las partes que componen las sociedades. No sólo asigna carácter de inevitable a ese balance y las políticas tendientes a su preservación, sino que lo considera un factor estabilizante esencial en la comunidad de naciones soberanas. El Realismo ve la inestabilidad del

⁹⁶ A. Chong (2007). *op. cit.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ S. Ramírez y J. M. Cárdenas (2006). *op. cit.*

⁹⁹ J. Rodríguez (2006). *Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos*. Santiago: Editorial Debate.

equilibrio internacional de poder como consecuencia de las condiciones particulares en las que opera ese principio en la comunidad de naciones soberanas. La Teoría de Relaciones Internacionales estableció la existencia de dos modelos principales de equilibrio de poder en la escena internacional. El modelo de oposición directa que involucra a dos actores y básicamente corresponde al subnivel de análisis previo, y el modelo de competencia en el que el número de actores es superior. En este último, los más débiles se unen contra el más poderoso. Paradójicamente, un equilibrio de poder que funciona logra un equilibrio inestable.¹⁰⁰ Se ha observado que, en algún momento o en diferente forma, cada Estado ha adoptado decisiones para buscar un cambio del orden internacional conforme a estos mecanismos.¹⁰¹

Desde su perspectiva, el Neorrealismo consideró el balance de poder como distintivo de las relaciones internacionales. Destacó que tal balance se basa en supuestos acerca de la conducta, acciones e interacciones, de las unidades del sistema internacional que se vigilan unas a otras. De este modo, el balance de poder prevalece donde se cumplen dos, y sólo dos, requisitos. Que el orden sea anárquico y que este orden sea poblado por unidades que deseen sobrevivir. Postuló que el balance de poder debe prevalecer en cualquier sistema donde dos o más Estados coexistan en un orden anárquico. Asimismo, concluyó que los Estados solo tienen dos opciones al conformar una alianza al enfrentar una amenaza externa: equilibrio o seguimiento. El equilibrio o balance es definido como la alianza con otros contra la amenaza predominante. El seguimiento se refiere al alineamiento con la fuente de peligro. Desde la perspectiva de las capacidades, balance y seguimiento son alineamientos con la parte débil y fuerte, respectivamente.¹⁰²

No obstante lo anterior, Walt hizo presente que la experiencia dejaba en evidencia que los Estados tienden a aliarse con, o contra, el poder extranjero que representa la amenaza mayor. Sin embargo, aseguró que el poder militar de una unidad *per se* no conduce automáticamente a un Estado a adoptar una conducta de balance de poder. Afirmó que los países adoptaban una posición de balance o de seguimiento conforme a su percepción de amenaza. Concluyó que los Estados se incorporan a alianzas para protegerse a sí mismos de Estados o coaliciones que exhiben superioridad de recursos y son capaces de generar tal amenaza. Identificó dos razones. Cuando la potencia hegemónica puede llegar a ser tan fuerte como para poner su supervivencia en riesgo. O bien, para incrementar su influencia al integrarse en una alianza con una parte débil que tiene gran necesidad de asistencia. Mientras más fuerte sea un Estado, mayor interés existirá por aliarse con él. En contraste, la declinación de la posición relativa de un Estado hará que los aliados decidan optar por mantener la neutralidad en el mejor de los casos, o pasarse al bando contrario en el peor de ellos.¹⁰³ Precisó que, al incurrir en políticas de seguimiento, los Estados buscaban aliarse con el poder dominante, atraídos por su poder o como una forma de apaciguamiento para evitar ser atacados. La

¹⁰⁰ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

¹⁰¹ C. Lerche y A. Said (1963). *op. cit.*

¹⁰² K. Waltz (1976). *op. cit.*

¹⁰³ S. M. Walt (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol. 9, Nº 4, pp. 3-43.

ausencia de potenciales aliados para una política de balance también fue considerada como una posible causa de una política de seguimiento.¹⁰⁴

Statu quo

En materia de *statu quo*, el Realismo consideró que una política - interna o internacional -, dejaba en evidencia tres procesos o acciones básicas. Se podía buscar mantener, incrementar o demostrar poder. En el plano internacional, cada uno de esos procesos se reflejaba en políticas diferentes que se podían caracterizar. Una nación cuya política exterior tiende hacia la mantención del poder persigue una política de *statu quo*. Una nación que busca adquirir más poder que el que posee, a través de revertir las relaciones de poder existentes para lograr un cambio en el *status* de poder, persigue una política de imperialismo. Por último, una nación cuya política exterior busca demostrar el poder que tiene, con el propósito de mantenerlo o incrementarlo, persigue una política de prestigio. Una política de *statu quo* que busca mantener la distribución de poder tal como existe en un momento determinado, no implica que ella se oponga a todo cambio. Los ajustes menores en la distribución de poder que mantienen intactas las posiciones de poder relativo de las naciones involucradas son completamente compatibles con una política del *statu quo*. Por el contrario, no toda política exterior orientada a incrementar el poderío de una nación tiene que ser, por fuerza, una manifestación de imperialismo. Una política que sólo procura ajustes, manteniendo intacta la esencia de estas relaciones de poder, continúa operando dentro de los lineamientos generales de *statu quo*.¹⁰⁵

Adicionalmente, el Realismo postuló que una política imperialista tiene como incentivos o inductores, las guerras victoriosas, la debilidad y las guerras perdidas. En el primer caso, la nación triunfadora buscará un cambio permanente en las relaciones de poder con su enemigo derrotado. Sin reparar en cual, o cuales, eran sus objetivos al momento de la ruptura de hostilidades, buscará como objetivo obtener un nuevo *statu quo* consagrado por los acuerdos de paz. En el segundo caso, la existencia de Estados débiles o con espacios políticamente vacíos suscita la apetencia de un Estado más poderoso. El tercer incentivo considerado guardó relación con las guerras perdidas que generan un verdadero estado de subordinación, teóricamente permanente. Se trata de una condición que puede engendrar en el vencido el deseo de modificar el *statu quo* creado por la derrota para revertir la posición en la jerarquía del poder. Sin embargo, se postuló que salvo que el Estado vencido quede arruinado para siempre o bien que se integre a la causa del vencedor, deseará recuperar lo que perdió y, de ser posible, más aún.¹⁰⁶ Una política que busca un ajuste de *statu quo* puede enfrentarse con una política de negociación y compromiso. Ella debe estar orientada a modificaciones que, con un máximo de ganancia y un mínimo de pérdidas, mantengan la distribución global del poder. Por el contrario, una política imperialista debe enfrentarse, por lo menos, con

¹⁰⁴ S. M. Walt (1987). *Alliances: Balancing and Bandwagoning. The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

¹⁰⁵ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

una política de contención. Ésta debe defender la distribución de poder existente y dejar claro que no se aceptará agresiones, expansiones u otras alteraciones del *statu quo*.

Sin embargo, en determinadas circunstancias, existen problemas en la diferenciación de una política de ajuste de *statu quo* y una imperialista. Para los realistas, cualquier política que se presente aspirando a ajustes dentro de la relación de poder existente en un momento dado, al lograr éxitos o experimentar frustraciones, puede cambiar su propósito inicial. Una política de expansión que alcanza fácilmente objetivos originales dentro del marco del poder existente puede sugerir a la nación en vías de expansión que está ante oponentes débiles o indecisos. Tras la victoria, esa evaluación genera una política imperialista. Lo mismo puede ser cierto para una nación que ve fracasada una política de expansión de objetivos limitados dentro del *statu quo*. Esa nación, frustrada en objetivos que parecen imposibles de alcanzar dentro del esquema de poder existente, puede llegar a concluir que debe cambiar las relaciones de poder para obtener lo que desea.¹⁰⁷

Morgenthau destacó que implementar una respuesta equivocada al confundir una política imperialista con una de *statu quo* podía ser peligroso, e incluso catastrófico para un Estado. Postuló que si el imperialismo es enfrentado con métodos inadecuados, útiles para políticas que sólo buscan modificaciones dentro del *statu quo*, se incurre en un apaciguamiento equivocado o falso. El Estado que cede lo hace porque interpreta las sucesivas demandas del Estado imperialista como la búsqueda de objetivos racionalmente limitados compatibles con el *statu quo*. El error consiste en no advertir que las sucesivas demandas no son autolimitadas ni el resultado de situaciones específicas, sino eslabones de una cadena que lleva a la ruptura del *statu quo*. Una vez satisfechas sus exigencias, el Estado imperialista, que ha asumido una política de compromiso corrupta, seleccionará cuidadosamente las bases para sus nuevos reclamos. Buscará una situación donde nuevamente algún principio la favorezca para sumar cambios específicos que reconfigurarán una nueva relación de poder a su favor. La política de desafío al *statu quo*, orientada a la identificación o creación de oportunidades para su inmediata explotación, fue considerada revisionista y estratégicamente ofensiva. Ello, por cuando esos Estados fueron caracterizados como buscando activamente el conflicto, el que ven como una esperanza racional de alcanzar sus objetivos. Se observó que ellos aceptaban un mayor nivel de tensión y que, en una disputa, eran menos adversos a escalarla y menos resistentes a un estancamiento o un empate.¹⁰⁸

La revisión de dos situaciones que involucraron a países latinoamericanos en los últimos años deja en evidencia modificaciones de objetivos como consecuencia de situaciones inductoras. Un primer caso correspondió a los efectos que tuvo la sentencia relativa a una disputa por el límite marítimo entre Colombia y Nicaragua dictada por la Corte Internacional de Justicia el año 2012. La decisión, considerada un triunfo por Nicaragua, motivó que Colombia reaccionase denunciando el Pacto de Bogotá que había permitido la demanda nicaragüense. Antes que Colombia quedase excluida de la

¹⁰⁷ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

¹⁰⁸ C. Lerche y A. Said (1963). *op. cit.*

jurisdicción del tribunal, Nicaragua interpuso una segunda demanda en su contra ante la Corte solicitando la delimitación de la plataforma continental entre ambos países.¹⁰⁹ La victoria jurídica previa y la proximidad del fin de la jurisdicción de la Corte respecto a Colombia fueron inductores de la decisión nicaragüense.¹¹⁰

El segundo caso se produjo entre Chile y Perú el año 2001 cuando ambos países estuvieron en desacuerdo respecto a la ubicación dada por efectivos chilenos a una caseta de vigilancia cercana al límite entre ambos países que desplazaron. Buscando disminuir la tensión creada y argumentando medidas de confianza vigentes, Chile dispuso su reinstalación en el emplazamiento original. Esta decisión fue invocada posteriormente por el sector nacionalista peruano como una evidencia que se trataba de territorio propio. Con posterioridad, ya fortalecido, ese sector presionó al Ejecutivo peruano hasta que el Presidente Alan García concretó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia contra Chile, la que antes había eludido. Así, el segundo desplazamiento de la caseta puede catalogarse como un apaciguamiento equivocado que estimuló una política imperialista.¹¹¹

1.3.4 Conclusiones del segundo nivel de análisis. Interacciones bilaterales, directas y en un subsistema con un número limitado de Estados

La revisión de los postulados y observaciones, correspondientes a los ámbitos de las interacciones directas y aquellas producidas en un sistema con un número acotado de Estados, permite identificar elementos de análisis para cada uno de ellos. Pese a que la mayoría de los enfoques teóricos revisados están centrados en las conductas e interacciones de los Estados en general, ha resultado posible individualizar elementos analíticos de interés para esta tesis. Además de aquellos proporcionados por el Realismo Periférico - centrado en los Estados de menores capacidades -, la Interdependencia Compleja y el Constructivismo también aportan postulados relevantes. Lo mismo acontece con algunos autores y académicos desvinculados de enfoques teóricos particulares. Así, la revisión realizada ha permitido conformar un marco teórico que proporciona abundantes elementos analíticos para abordar las interacciones bilaterales entre Estados con capacidades acotadas para formular y ejecutar su política exterior. A continuación, se resumen los elementos de mayor importancia identificados.

Interacciones bilaterales directas

La revisión efectuada de los postulados de los diferentes enfoques teóricos relativos a las interacciones entre Estados permite apreciar la evolución de ellas durante las últimas décadas. El rol central de la seguridad y la subordinación de otros asuntos a ella postulada por el Realismo y el Neorrealismo, que incluía aspectos económicos, fueron

¹⁰⁹ Cancillería de Colombia (2013). Demanda de introducción de procedimiento de la República de Nicaragua contra la República de Colombia. 16 de septiembre.

¹¹⁰ Nota de Prensa del Gobierno de Nicaragua sobre resolución de la CIJ. *El 19 Digital*, Managua, 17 de marzo de 2016.

¹¹¹ E. Eckholt (2012). *Chile-Perú: 1994-2009: Realismo en la Frontera*, Santiago: IDEA-ADICA, LOM Editores.

progresivamente cuestionados. Tanto por el Realismo Periférico, como por la Interdependencia y el Constructivismo. Este cuestionamiento se acompañó de la incorporación de otros elementos de análisis y, en ocasiones, de postulados que guardaron particular relación con la conducta de los Estados de menores capacidades relativas.

Realismo e Interdependencia coincidieron en considerar las interacciones entre Estados como manifestaciones de poder. Sin embargo, la Interdependencia Compleja y el Constructivismo incorporaron en sus análisis modalidades y ámbitos de interacción diferentes. Para estos últimos enfoques, la seguridad puede no ser necesariamente predominante en las relaciones entre Estados. Tal posibilidad también fue considerada por vertientes realistas posteriores al Realismo clásico. Primero, el Neorrealismo observó que en ciertos escenarios la asimetría de la capacidad militar podía resultar inútil para tratar con los Estados de menores capacidades. Posteriormente, el Realismo Periférico estableció que, salvo amenazas significativas en el ámbito de la seguridad, los Estados periféricos o menos desarrollados deben priorizar asuntos económicos.

En cuanto a las modalidades de interacciones entre Estados, la Interdependencia Compleja las sistematizó en un espectro asociándolas al ejercicio de diferentes tipos de poder. Tal espectro abarcó desde la coerción y el incentivo económico, vinculados al poder duro, hasta el establecimiento de la agenda y la simple atracción, relacionados con el poder blando. La simple atracción fue relacionada con la posibilidad de ejercer poder blando y poder inteligente, asignándosele a la sociedad civil la posibilidad de tener diferentes roles. En lo que respecta a los tipos de poder - duro, blando e inteligente -, consideró que ellos resultan igualmente relevantes en el análisis de la política exterior de los Estados de menores capacidades. La Interdependencia también postuló que los Estados podían exhibir vulnerabilidad y sensibilidad, condiciones que pueden ser útiles al analizar las relaciones entre Estados de menores capacidades. Por su parte, el Realismo Periférico hizo presente que los Estados periféricos no desarrollados sólo podrían tener capacidad para ejercer coerción económica de un modo transitorio. Otros autores observaron que la articulación instrumental de poder en un ámbito específico podía incluir elementos de poder blando para ampliar su rango de acción. Asimismo, se postuló, de un modo general, que los Estados tendrían capacidad de ejercer liderazgos *inside out* y *outside in*, para ampliar operativamente su poder blando. El liderazgo *inside-out* corresponde claramente a poder blando ya que busca proyectar valores nacionales o modelos de gobernabilidad para su emulación. Por último, la utilización de poder inteligente por parte de un Estado de menores capacidades, sólo podría ser factible ante un Estado que no cuente con las capacidades requeridas o resulte incapaz de utilizarlas cuando requiera hacerlo.

Si bien la coerción a través de la amenaza del uso de la fuerza ha estado ausente en América del Sur en las últimas décadas, han existido episodios que dejan en evidencia la utilización de otros mecanismos de presión. Anuncios o medidas concretas en los ámbitos económico-comercial y jurídico. A ellos debe sumarse la divulgación de posiciones nacionales en diferentes foros multilaterales o internacionales que afectan la imagen-país de otro Estado. Sin embargo, conforme a lo postulado por algunos

teóricos, tales medidas han resultado difíciles de implementar o mantener por periodos prolongados para los Estados de la región.

Interacciones en un sistema con más de dos actores: Balance de Poder y statu quo

La relevancia del balance de poder o *statu quo*, fue bien descrito por el Realismo clásico. Sus observaciones relativas a la existencia de conductas que buscan modificar o mantener equilibrios entre Estados, poderosos o de menores capacidades, continúan vigentes. En el caso de sistemas integrados por más de dos actores, tanto las conductas de oposición y seguimiento, como el modelo de competencia postulados por los realistas resultan relevantes.

De acuerdo a los autores revisados, los Estados pueden desarrollar tres políticas en materia de equilibrio. Mantención de poder, adquisición de poder o imperialismo, y búsqueda de prestigio. En algunos casos, la segunda de ellas puede tener por objetivo un cambio de *statu quo*, en otras ocasiones sólo cambios dentro del *statu quo* existente. El Realismo caracterizó tres tipos de incentivos a esta política. Las guerras victoriosas, las guerras perdidas y la debilidad.¹¹² En este último escenario, describió la posibilidad de apaciguamientos equivocados. Asimismo, identificó dos políticas diferentes para enfrentar políticas que buscan modificaciones dentro del *statu quo* o el cambio del *statu quo*. En el primer caso, una política de negociación y compromiso. En el segundo, una política de contención. Por último, advirtió respecto a la posibilidad y los riesgos de confundir una política que busca ajustes dentro del *statu quo* con una que busca su modificación.

1.4 Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global: tercer nivel de análisis

En este nivel, se revisa las interacciones bilaterales de los Estados que se concretan en el marco de un sistema regional o global. Corresponde a la actividad de alcance bilateral que se concreta en el sistema multilateral. Esta requiere ser abordada con particular atención debido a la creciente expansión que ha exhibido el sistema multilateral, particularmente durante el periodo posterior a 1990.

1.4.1 Interacciones entre Estados en el marco del sistema internacional multilateral

Un tercer ámbito de relación entre los Estados corresponde al sistema internacional multilateral. Se trata de un escenario que resulta de particular interés para Estados con menores capacidades relativas respecto a otros. En forma progresiva, les ha permitido contar con posibilidades de interacciones antes inexistentes. Con el objetivo de explicar tal situación se revisará el concepto de anarquía en el sistema internacional y sus alcances en el funcionamiento de las relaciones entre Estados. Por último, se analizará

¹¹² En una visión moderna, las victorias y derrotas que pueden inducir a buscar un cambio del *statu quo* no sólo podrían ser de carácter militar.

el nuevo escenario, en materia de interacciones que ha brindado a los Estados de menores capacidades la progresiva institucionalización del sistema internacional.

La Anarquía y el sistema internacional

El Realismo clásico y el Neorrealismo asignaron relevancia a los efectos de la anarquía internacional en las relaciones entre los Estados. El primero la consideró como el resultado de la pugna por el poder en ausencia de una autoridad superior.¹¹³ El segundo, la interpretó como el principio ordenador del sistema internacional en el que las unidades no estaban dispuestas a ceder soberanía a instituciones supranacionales en materias que consideraban fundamentales.¹¹⁴ Por ello, para ambas vertientes realistas los organismos internacionales y otras instituciones similares resultaban ser periféricos en la política mundial.

Con posterioridad surgieron propuestas teóricas que ampliaron las posibilidades de interpretación. Hedley Bull aseguró que los Estados o comunidades políticas independientes, conformaban una sociedad que era más que un sistema en el cual la conducta de cada uno afectaba los cálculos de los otros. Esa conclusión se fundaba en que tal sociedad internacional había sido establecida a través del diálogo y la aceptación de reglas comunes e instituciones para conducir las relaciones. Bull incorporó dos consideraciones relevantes. La presencia de intereses comunes y el reconocimiento de sistemas internacionales que, pese a estar integrados por Estados, constituían una sociedad internacional.¹¹⁵ También destacó que la mantención de los acuerdos existentes era de interés común para los integrantes de esa sociedad.¹¹⁶ Estos postulados establecieron una diferencia clara entre un sistema integrado por partes que interactúan y una sociedad consciente de sí misma y, en parte, autorregulada. Desde otra perspectiva, el Realismo Periférico postuló que la estructura del sistema interestatal está mejor caracterizada por el concepto de una jerarquía incipiente e imperfecta de los Estados. Aseguró que la estructura del sistema interestatal no es ni una completa anarquía, ni una jerarquía totalmente desarrollada.¹¹⁷

La Interdependencia Compleja y el Constructivismo cuestionaron el rol asignado a la anarquía por los realistas. La Interdependencia reconoció la anarquía como una condición estructural en el sistema internacional. Pese a ello, consideró que los regímenes e instituciones internacionales podían mitigarla reduciendo los costos y reforzando la reciprocidad, y que esa anarquía admitía la cooperación entre los Estados. Observó que la profunda red de vínculos transnacionales existentes dejaba en evidencia que la anarquía tenía efectos muy diferentes a los predichos por el Realismo. Concluyó que tales vínculos guardan relación con la creación de instituciones internacionales y con la cooperación. Hizo presente que, si no hubiese beneficios potenciales de los

¹¹³ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

¹¹⁴ K. Waltz (1976). *op. cit.*

¹¹⁵ H. Bull (1977). *La Sociedad Anárquica, Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.

¹¹⁶ H. Bull y A. Watson (1985). *Expansion of International Society*. Nueva York: Oxford University Press.

¹¹⁷ C. Escudé (1995). *op. cit.*

acuerdos posibles de alcanzar en la política mundial, no habría necesidad de instituciones internacionales. La combinación del valor potencial de los acuerdos, y la dificultad de alcanzarlos, hacen significativos a los regímenes internacionales. De un modo general, asumió que las reglas de cualquier institución reflejarán la posición de poder relativo de sus miembros actuales y potenciales.¹¹⁸

En lo que respecta a la cooperación internacional, la Interdependencia precisó que altruismo, idealismo, honor personal, propósitos comunes, normas internalizadas o creencias compartidas en una serie de valores, pueden tener un importante rol en ella o estar ausentes. La cooperación no es benigna desde un punto de vista ético y debe entenderse sin referencia a alguno de esos elementos.¹¹⁹ La Interdependencia también destacó que ha quedado en evidencia que los Estados de menores recursos y más débiles emplean las organizaciones internacionales como un instrumento de vinculación de bajo o nulo costo.¹²⁰

El Constructivismo puso en duda que la anarquía fuera responsable de la conducta de los Estados y que éstos debiesen desempeñar una política de poder en competición sin poder superar esa lógica. Afirmó que las dinámicas que pueden conducir a una política de poder competitiva no están contenidas necesariamente en la anarquía, por lo que ésta puede ser restringida. Afirmó que esa anarquía está determinada por la práctica de los Estados, por lo que ésta es lo que los Estados hacen de ella. Postuló que en los sistemas de interacción competitivos es posible la generación de dilemas de seguridad que pueden perpetuar desconfianzas una vez institucionalizados, lo que los hace difíciles de modificar. Tales dilemas no fueron considerados como debidos a la anarquía, ni tampoco a la naturaleza de las relaciones internacionales. Observó que, en un sistema cooperativo, los Estados se identificarían positivamente entre ellos y la seguridad sería percibida como una responsabilidad común. Los intereses nacionales en ese ámbito tendrían correspondencia con los intereses internacionales. En la práctica, el grado en el que los Estados se identifican con la comunidad variaría desde concertaciones hasta los acuerdos de seguridad colectiva.¹²¹

Interacciones de Estados con menores capacidades relativas en el sistema internacional

La institucionalización de las relaciones interestatales en política regional y mundial ha sido favorecida por los Estados de menores capacidades relativas. Esto, debido a que les resulta conveniente que todos los Estados miembros de las instituciones internacionales se sometan a las mismas reglas y sanciones.¹²² Por otra parte, el incremento de instituciones internacionales se ha acompañado de posibilidades de interacciones antes inexistentes. Algunas de ellas tienen relevancia particular para determinados Estados de menores capacidades debido a que les proporcionan nuevas posibilidades de acción en

¹¹⁸ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

¹¹⁹ R. Keohane (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹²⁰ R. Keohane y J. Nye (2001). *op.cit.*

¹²¹ A. Wendt (1992). *op. cit.*

¹²² B. Thorhallson y Wivel (2006). *op. cit.*

diferentes ámbitos de la escena internacional. La revisión de situaciones relacionadas a la acción de esos Estados en instituciones internacionales permite identificar sus esfuerzos para aprovechar algunas de tales posibilidades.

Buscando eludir asimetrías con Estados mayores, los Estados de menores capacidades relativas las han utilizado como foros de divulgación y escenario de negociaciones. Así, en los citados organismos han podido exponer, ante audiencias amplias, situaciones que resultan de su interés particular. También han abordado, en un ambiente de simetría y desde su perspectiva, situaciones de interés general. Aunque de larga data, un caso emblemático fue la primera intervención de Fidel Castro en la ONU en 1960. La misma se extendió por cuatro horas y veintinueve minutos, la más prolongada hasta entonces.¹²³ En 1964, en un discurso histórico para Argentina, el Embajador José María Ruda, expuso la posición de su país respecto a las Islas Malvinas en el Subcomité III de Descolonización de la ONU.¹²⁴ Los ejemplos contemporáneos son numerosos e involucran a Estados menores, de diversas regiones, que hacen uso de foros globales y regionales. Países cuyas problemáticas son poco conocidas en otras regiones - como Turkmenistán y Uzbekistán-, también han utilizado foros globales para divulgarlas.¹²⁵

En forma simultánea, la creciente actividad de los tribunales internacionales ha determinado la emergencia de nuevos tipos de interacciones entre Estados en ese ámbito. En la actualidad, los Estados de menores capacidades relativas pueden iniciar juicios contra unidades mayores argumentando que optan por un mecanismo de solución pacífica de controversias. El desarrollo de estos procesos puede permitir la generación de una jurisprudencia vinculante que escapa de la lógica realista del poder previa y a los intereses de los Estados de mayores capacidades. En paralelo, hoy la posibilidad de iniciar un proceso en el sistema jurídico internacional puede permitir a un Estado de menores capacidades dos nuevos escenarios. Por una parte, puede amenazar a otro Estado, mayor o de iguales características, con la presentación de una demanda. Por otra parte, puede buscar ejercer presión sobre un Estado ya demandado por un tercero. Ello, a través del mecanismo de hacer presente la posibilidad de hacerse o no parte del proceso judicial en curso. Lo anterior, conforme a que el demandado le otorgue o no alguna concesión. Un ejemplo de esta práctica fue expuesto por el abogado litigante Jean-Marie Dupuy durante el proceso “Perú c. Chile” ante la Corte Internacional de Justicia en diciembre de 2012 para explicar la ausencia de Ecuador en el proceso. El abogado destacó que Ecuador, cuya posición jurídica era similar a la de Chile, estaba ausente porque había obtenido concesiones en la delimitación del Golfo de Guayaquil de parte de Perú.¹²⁶ Afirmó que, para evitar enfrentar a dos países en la Corte de La

¹²³ Gobierno de Cuba. Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en la Sede de las Naciones Unidas, Estados Unidos, el 26 de septiembre de 1960.

¹²⁴ Alegato Ruda sobre la cuestión de las Islas Malvinas, 9 de septiembre de 1964. En Constitución Web.

¹²⁵ L. Anceschi (2010). Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan. *Central Asia Survey*, Vol. 29, Nº 2, pp. 145-146.

¹²⁶ Disputa Marítima Perú c. Chile, Audiencia pública, 7 de diciembre de 2012, 3 p.m. Países Bajos, La Haya. Corte Internacional de Justicia.

Haya, Lima había optado por conceder un objetivo largamente buscado por Ecuador, el que difícilmente hubiese podido obtener de otra forma.¹²⁷

Algunas discrepancias ocasionales entre Estados y las autoridades o miembros de tribunales o instituciones multilaterales ligadas al derecho internacional, corresponden a otra interacción relevante. Tales desacuerdos, que involucran a Estados con intereses específicos, han guardado relación con el alcance dado a sus mandatos por funcionarios o autoridades de esas instituciones. Un caso acontecido en la Corte Penal Internacional involucró a Kenia, país que cuestionó reiteradamente la acción del tribunal.¹²⁸ Con motivos diferentes, también Sudáfrica formuló reparos a ese tribunal.¹²⁹ Ambos países cuestionaron decisiones de la Corte relativas a la cesión de soberanía correspondiente al Estatuto de Roma, llegando Sudáfrica a comunicar oficialmente su retiro del mismo. Tal situación no se concretaría con posterioridad. En otro escenario, España protestó ante la incorporación de Kosovo a la Conferencia de Derecho Privado de La Haya debido a que no le reconoce la condición de Estado.¹³⁰ En términos generales, tales casos guardaron relación con un tema que parece no estar resuelto. Este es, la diferencia entre la autonomía, como independencia política de una organización internacional, y su independencia institucional.¹³¹ Otra situación, estrechamente vinculada con la anterior, corresponde a la relevancia que pueden alcanzar las agendas generadas por las burocracias de las diferentes organizaciones internacionales.¹³² También resultan de interés mencionar situaciones específicas derivadas de visiones de algunos magistrados de los tribunales internacionales respecto a los alcances de su labor y sus fallos. Una de ellas se relaciona con visiones que establecen un vínculo entre situaciones de orden político y la evolución del derecho internacional. Tales visiones asignan un rol al derecho internacional en la reducción de diferencias entre las naciones. Se trata de interpretaciones que favorecen la modificación de la configuración del orden internacional a través de la incorporación de principios de equidad en la función judicial. Un exponente de esta concepción del derecho es el prestigioso ex-Presidente de la Corte Internacional de Justicia, Mohammed Bedjaoui.¹³³ Asimismo, también existe la posibilidad que magistrados de tribunales internacionales tengan visiones divergentes respecto a la naturaleza de su función, una situación no menor. Los términos en que fue

¹²⁷ Pierre-Marie Dupuy: "Para Perú, el silencio de Ecuador es oro". *Perú 21*, Lima, 7 de diciembre de 2012.

¹²⁸ Note verbale from the Permanent Mission of Kenya to the United Nations Nº 384/15 addressed to the President of the Assembly, H.E. Mr. Sidiki Kaba. Corte Penal Internacional, La Haya, 13 de octubre de 2015.

¹²⁹ Instrument of Withdrawal, Maite Nkoana-Mashabane. Minister of International Relations and Cooperation of South Africa, 19 de octubre de 2016.

¹³⁰ Declaración de España de fecha 22 de abril de 2016, distribuida a los Estados Parte de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Países Bajos el 28 de abril de 2016.

¹³¹ J. D'Aspremont (2011). "The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse". En Richard Collins y Nigel D. White (eds), *International Organizations and the idea of Autonomy*, pp. 63-86. Londres: Routledge.

¹³² T. Johnson y J. Urpelainen (2014). *op. cit.*

¹³³ M. Janis (1983). Towards a New International Order by Mohammed Bedjaoui. *Boston College and Comparative Law Review*, Vol. 6, Nº 1, pp. 354-360.

redactado un fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia el año 2016 sustenta esta posibilidad. En la ocasión, siete jueces disidentes del fallo destacaron el potencial efecto negativo de permitir la repetición de un litigio ya juzgado. Advirtieron que tal escenario podía socavar la certidumbre, la estabilidad y la firmeza de las sentencias que el tribunal estaba llamado a proporcionar. Junto con hacer presente la necesidad de concluir los procesos relativos a las controversias entre Estados, observaron que de acuerdo al principio de “cosa juzgada” (*res iudicata*), esa Corte debía resolver controversias, no reactivarlas.¹³⁴

1.4.2 Conclusiones del tercer nivel de análisis. Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global

La revisión efectuada deja en evidencia que la evolución del sistema multilateral no sólo resulta cada vez más relevante para las relaciones regionales o globales, sino también para las relaciones bilaterales. Al igual que en el nivel analítico previo, se ha identificado elementos que pueden resultar de utilidad en la revisión de las interacciones bilaterales. La anarquía característica de la escena internacional y sus alcances tuvieron diferentes interpretaciones. Realismo y Neorrealismo, la consideraron la consecuencia de la ausencia de una autoridad superior y un principio ordenador ineludible del sistema internacional. Por ello, asignaron un rol marginal a los organismos internacionales y otras instituciones similares. Con posterioridad, la consideración de ideas, sentimientos e intereses compartidos, permitió plantear la conformación de una sociedad internacional consciente de sí misma. La Interdependencia Compleja y el Constructivismo describieron la anarquía de un modo diferente, postulando roles relevantes para las instituciones internacionales a través de la cooperación. Estos dos últimos enfoques reconocieron la posibilidad de cooperación entre Estados como una interacción de esas unidades para obtener beneficios mutuos. De acuerdo a la Interdependencia Compleja los Estados de menores capacidades encontrarían dificultades para influir en la agenda de los asuntos internacionales debido a la conducta de los actores más poderosos. No obstante esta complejidad, los Estados de menor capacidad han optado por favorecer la institucionalización de las relaciones interestatales buscando contar con normas y sanciones comunes. Desde su perspectiva, el Constructivismo incluso ha llegado a postular que ante determinados cambios de conductas en el sistema internacional los Estados menores podrían llegar a confiarle su seguridad.

La relación de los Estados con los organismos internacionales y su labor, también resulta un factor que deber ser tenido en consideración para el presente estudio. Esto, por cuanto la revisión de casos ha dejado en evidencia que la evolución del sistema internacional ha generado posibilidades de interacción que resultan de interés

¹³⁴ Joint Dissenting Opinion of Vice-President Abdulqawi Yusuf, Judges Antônio Cançado Trindade, Hanqin Xue, Giorgio Gaja, Dalveer Bhandari, Patrick Robinson y Juez ad Hoc Charles Brower, “Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 nautical miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)”. Corte Internacional de Justicia, La Haya, 17 de marzo de 2016.

particular para los Estados de menores capacidades. Ellos las pueden utilizar, y de hecho las han empleado, como foros y tribunales donde pueden obviar parcial o totalmente las asimetrías con Estados mayores, escapando así a la lógica realista. También les permite presentar una demanda ante algún tribunal del sistema jurídico internacional que puede resolver haciendo abstracción de las asimetrías entre las partes. Adicionalmente, la existencia de la vía jurídica o de otros procesos en curso, permite la posibilidad de ejercer coerción. Esto, por cuanto la amenaza de demandar o la manifestación de intención de transformarse en un tercero en un proceso, pueden convertirse en un virtual instrumento de poder duro para un Estado de menores capacidades relativas frente a otro. Esto, al afectar o amenazar afectar, el poder blando de su oponente. Antes de la institucionalización de las relaciones internacionales, todas estas posibilidades no existían.

Los precedentes que han ido generados las instituciones internacionales y sus burocracias también constituyen elementos que los Estados, de todas las capacidades, deben tener en consideración en la actualidad. Estos incluyen no sólo decisiones, sino actos y declaraciones que, a diferente nivel, guardan relación con los alcances del mandato o la soberanía que le fue cedida por los Estados parte a determinada institución multilateral.

1.5 Capacidad de movilizar recursos en función de la política exterior: cuarto nivel de análisis

Este nivel de análisis se estructura a partir de la revisión de la capacidad de los Estados para activar y articular recursos en el ámbito de sus políticas bilaterales, lo que ha sido caracterizado como su potencial de movilización.

1.5.1 Capacidad de movilizar recursos en política exterior

A mediados de la década de los sesenta, la capacidad para anticipar cambios de situaciones y desarrollar respuestas eficaces, fue considerada como una fortaleza de los Estados mayores en sus políticas relativas al *statu quo*.¹³⁵ Raymond Aron observó que en las relaciones internacionales los cálculos realistas se vinculaban a la relación de fuerzas y que el poder dependía de los medios considerados legítimos por la costumbre de cada época. Postuló que, si bien el poder dependía básicamente de la fuerza militar en tiempos de guerra, esta situación se modificaba en tiempos de paz. Concluyó que entre las fuerzas potenciales y las fuerzas efectivamente desplegadas se interponía una capacidad que denominó como “potencial de movilización”. Identificó tales fuerzas potenciales como el conjunto de recursos materiales, humanos y morales, que cada unidad política podía llegar a tener en consideración a sus capacidades. Así, estableció una diferencia entre las capacidades de la unidad política y los recursos efectivamente desplegados para conseguir sus objetivos. Como resultado de lo anterior, concluyó que las fuerzas utilizables por cada unidad política en su rivalidad con las otras no eran

¹³⁵ C. Lerche y A. Said (1963). *op. cit.*

proporcionales a sus fuerzas potenciales, sino a su potencial de movilización. Este dependía, en forma abstracta, de capacidades, económicas y administrativas, así como de la voluntad y resolución colectiva, afirmadas por los dirigentes y apoyadas por las masas. Así, el poder de una colectividad dependería tanto del escenario de su acción, como de su capacidad para utilizar los recursos materiales o humanos, que le son dados.¹³⁶

La Interdependencia Compleja asumió como problemático definir el poder en términos de recursos o elementos del poder nacional. Entre los recursos considerados hasta entonces se contaban, entre otros, la población, el territorio, los recursos naturales, la fortaleza económica, la fuerza militar y la estabilidad social. Sus autores argumentaron que el problema radicaba en que tal enfoque hacía que el poder apareciera como concreto, medible y predecible. Se trataría, precisaron, de una situación que generaría la idea que contar con tales recursos garantizaba la obtención de los resultados deseados, lo cual podría paradójicamente no acontecer. Dado que algunos países y actores, con mayores recursos de poder que otros, efectivamente no logran tales resultados, la Interdependencia lo explicó a través de un enfoque “conductual o relacional”. A su juicio, esa situación se debía a una falta de efectividad para transformar el rango completo de recursos de poder en estrategias que permitiesen alcanzar los resultados buscados. La “inteligencia contextual” de los líderes, considerada como la habilidad de entender un medio cambiante y aprovechar las tendencias, fue vista como relevante para elaborar estrategias adecuadas. Dada la falta de una jerarquía clara entre las múltiples materias de la agenda internacional, asignó a la existencia de tal capacidad una importancia fundamental. Entender el rango completo de recursos de poder y ser capaz de reconocer el problema de combinarlos efectivamente en varios contextos, se interpretó como fundamentales para su conversión efectiva. Tanto la estrategia de conversión como los contextos resultan ser variables críticas que requerirían ser observados con atención.¹³⁷

Por otra parte, la coherencia que tengan las políticas de un Estado ha sido considerada una ventaja frente a otros Estados que, dotados de mayores recursos, exhiban fragmentación en sus políticas. Tal coherencia permitirá, al Estado que la logré, estar en mejores condiciones para manipular la interdependencia que otros Estados que parezcan tener mayores recursos en un área determinada. La Interdependencia postuló que los Estados de menores capacidades pueden obtener los resultados deseados debido a otras situaciones. A veces ellos se involucran en disputas más pequeñas, se enfocan selectivamente en pocos asuntos, o bien buscan utilizar en su beneficio las organizaciones internacionales.¹³⁸

La relevancia de las estructuras diplomáticas también fue considerada por los enfoques teóricos revisados. El Realismo incluyó la “calidad de la diplomacia” como uno de los nueve elementos del poder nacional de los Estados.¹³⁹ Thorhallsson asoció la

¹³⁶ R. Aron (1967). *op. cit.*

¹³⁷ J. Nye (2011). *op. cit.*

¹³⁸ J. Nye (2011). *op. cit.*

¹³⁹ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

capacidad que exhibía un Estado pequeño de involucrarse en disputas específicas con la disponibilidad de un servicio diplomático de tamaño adecuado, capaz de desarrollar negociaciones externas. La consideración recibida por la diplomacia hace conveniente precisar los alcances de su labor. Si la entendemos como un sinónimo de la Política Exterior de una unidad política - lo que acontece con frecuencia -, la incorporación de ella entre los elementos de poder de un Estado resulta lógica. Sin embargo, es relevante destacar que los diplomáticos profesionales no son quienes adoptan las decisiones trascendentales en materia de política exterior. Esa función, en países democráticos, corresponde a sus autoridades políticas. Se trata de una función propia de los jefes de Gobierno y ministros individualmente, así como de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de un modo colectivo. Otros funcionarios públicos pueden dar forma o influir en las políticas exteriores, rotuladas en su conjunto como “diplomacia”, pero normalmente no son ellos quienes las formulan.¹⁴⁰ Es decir, la formulación y adopción de las políticas exteriores es responsabilidad de autoridades superiores, en tanto su implementación y ejecución corresponde a los diplomáticos. Pese a lo anterior, contar con los aportes de un cuerpo de diplomáticos de carrera, es decir permanente y profesional, puede resultar relevante a la hora de adoptar decisiones. Sus diferencias de capacidades pueden traducirse tanto en la evaluación y la implementación - adecuada o inadecuada -, de una política exterior determinada.

En cuanto a casos de Estados de menores capacidades relativas que han movilizado recursos privilegiando políticas específicas, Trinidad y Tobago y los países escandinavos proporcionan ejemplos relevantes. Ese país ha sido capaz de ejercer liderazgos específicos a nivel regional al dar forma a las preferencias de sus vecinos a través de la estrategia de iniciar ciertos patrones de regionalismo.¹⁴¹ Asimismo, a nivel global desempeñó un rol destacado como impulsor de la creación de la Corte Penal Internacional. Por ello, su política exterior ha sido considerada un exitoso ejemplo de poder blando.¹⁴² El influyente papel desempeñado por los países escandinavos en la resolución de conflictos internacionales también puede considerarse un caso exitoso de movilización de recursos. Se ha tratado de una estrategia que ha involucrado las políticas exteriores de Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia e Islandia.¹⁴³

1.5.2 Conclusiones del cuarto nivel de análisis. Capacidad de movilizar recursos de los Estados en función de la política exterior

La revisión efectuada ha permitido identificar numerosos elementos de análisis para abordar la capacidad de movilizar recursos de los Estados en el ámbito de la formulación y ejecución de una política bilateral.

¹⁴⁰ J. Heine, A. F. Cooper, y R. Thakur (2013). *op. cit.*

¹⁴¹ J. Braveboy-Wagner (2010). *op. cit.*

¹⁴² A. Chong y M. Maass (2010). Introduction: the foreign policy power of small states. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, Nº 3, pp. 381-382.

¹⁴³ C. Ingebritsen (2002). Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics'. *Cooperation and Conflict*, Nº 37, pp. 11-23.

Los Estados no sólo se diferencian en sus recursos de poder, de naturaleza diversa, sino también en la capacidad de articularlos y utilizarlos al buscar sus objetivos a través de una determinada política exterior. Esa capacidad diferenciada de transformar recursos potenciales en recursos activos ha sido denominada potencial de movilización. La activación real de tales recursos se vincula estrechamente con los recursos que se determine utilizar, decisión que variará conforme al objetivo y el contexto. Durante los últimos años han surgido observaciones y postulados que, si bien son válidos a nivel global, resultan de particular interés para aquellos Estados de menores capacidades relativas. Esto, precisamente por su disponibilidad acotada de recursos. Entre ellos, el grado de coherencia que logra un Estado, y la inteligencia contextual de sus liderazgos, cuando busca transformar el rango completo de recursos disponibles en estrategias y resultados. En esta tarea, resultan relevantes la priorización de objetivos, la obtención de respaldos a nivel nacional, la armonización y movilización de los recursos disponibles, así como la eventual articulación de estrategias en el plano internacional. La difusión de ideas o posiciones nacionales en el exterior, así como la incorporación de acciones en organismos internacionales, también traducen capacidad de movilizar recursos. Ello, como acciones aisladas o como parte de una estrategia. También resulta relevante la capacidad de evitar la fragmentación y buscar la coherencia en materia de política exterior.

Por último, si bien es claro que el aparato diplomático no define la política exterior, su injerencia variable en la formulación y ejecución de ella, lo transforma en un recurso a considerar al abordar la movilización de recursos. Otro antecedente relevante es el surgimiento del concepto de “Diplomacia de los pueblos”, el que ofrece una racionalidad alternativa a la exhibida por la diplomacia tradicional. Se trata de una nueva visión revalorizar las identidades de determinadas comunidades como consecuencia de una crisis del Estado-nación y el auge de la globalización, promoviendo mecanismos para la participación de los pueblos más allá de sus fronteras.

1.6 Decisiones de los Estados en política exterior: quinto nivel de análisis

Este último nivel de análisis busca identificar factores que permitan caracterizar y explicar las principales decisiones de los Estados relacionadas con sus relaciones bilaterales. Para ello se revisarán modelos de procesos de adopción de decisiones y un conjunto de factores, internos y externos, que pueden ser tenidos en consideración por los responsables de las decisiones finales. Entre estos últimos, la percepción de la situación externa, las consideraciones valóricas, el rol de la ideología y la racionalidad política, así como la eventual injerencia de la opinión pública y el nacionalismo.

1.6.1 Decisiones del Estado en política exterior

En materia de adopción de decisiones en política exterior, resultan relevantes tres modelos conceptualizados por Graham Allison. Si bien se trata de una propuesta de la

década de los sesenta, se le ha considerado pertinente por incluir situaciones organizacionales que pueden corresponder a Estados de menores capacidades relativas. Allison caracterizó sus modelos conforme a los diferentes actores involucrados y sus racionalidades, diferenciadas éstas en el proceso de generación de decisiones. El Modelo I (Política Racional) estableció que ante un problema estratégico determinado, el Gobierno y la nación actúan como el actor central. Sus decisiones son adoptadas en forma unitaria y racional, seleccionando la acción que maximizará las metas y los objetivos. Se trata de un actor que tiene un conjunto de metas específicas, un conjunto de opciones percibidas, y una estimación simple de las consecuencias que derivan de cada alternativa. El Modelo II (Proceso Organizacional), identifica a un conjunto de organizaciones que actúan en forma no estrecha bajo una autoridad común. Las organizaciones se dividen las responsabilidades primarias en áreas particulares, atienden asuntos determinados y actúan con gran autonomía. Cada una tiene un conjunto de programas y procedimientos operativos definidos en forma previa, los que determinan su conducta ante una situación dada. Pese a ello, los problemas importantes que están exclusivamente dentro del dominio de una sola organización son escasos. La conducta relevante del Gobierno ante cualquier problema importante refleja los resultados independientes de varias organizaciones, parcialmente coordinadas por líderes de gobierno. El Modelo III (Política Burocrática) no cuenta con líderes monolíticos y sus resultados dependen de negociaciones entre actores - jugadores -, organizados jerárquicamente en el Gobierno nacional. Cada líder es un jugador más de la política burocrática, quien, como todos, no se enfoca en un asunto estratégico único, sino más bien en muchos problemas intranacionales diversos. Las decisiones adoptadas dejan en evidencia la contraposición de múltiples fuerzas en disputa dado que no corresponden a un actor racional único, ni a un conjunto de objetivos estratégicos.¹⁴⁴

Desde hace pocos años, el análisis del proceso de adopción de decisiones en política exterior ha sumado el concepto de la “unidad de la decisión final”.¹⁴⁵ Tal unidad puede consistir en una entidad única o estar integrada por múltiples cuerpos separados. Ha sido caracterizada por dos elementos. La capacidad de comprometer recursos ante un problema determinado y su atribución de adoptar una determinación que no puede ser revertida. Se encuentra en la cúspide de todos los gobiernos o de los partidos políticos. La unidad variará con la naturaleza del problema y las autoridades principales deberán conformarla ante situaciones vitales para el Estado. La unidad puede adoptar tres modalidades: Líder predominante; Grupo Simple; y Múltiples Grupos Autónomos. En el modelo de Líder predominante, un solo individuo puede adoptar la decisión y sofocar la oposición. El modelo de Grupo Simple corresponde a un conjunto de individuos que pertenecen a un solo cuerpo que pueden decidir un curso de acción y obtener conformidad. Por último, en el modelo de Múltiples Grupos Autónomos los actores

¹⁴⁴ G. Allison (1969). Conceptual Models and “The Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Vol. LXIII, Nº 3, pp. 689-718.

¹⁴⁵ M. Hermann, C.F. Hermann, y J.D. Hagan (2001). How decisions Units Shape Foreign Policy Behavior. *International Studies Review*, pp. 309-325.

importantes son miembros de diferentes grupos o coaliciones donde no existe un cuerpo superior integrado por todos. Ninguno de ellos tiene la capacidad de decidir y forzar el cumplimiento de los otros.

Cabe observar que en la modalidad del Líder Predominante una vez que las preferencias del líder son conocidas, quienes difieren dejan de emitir sus opiniones, por respeto o por temor. Así, el conjunto de características personales del líder resulta relevante. Éstas determinan su grado de orientación a las relaciones internacionales y de sensibilidad que puede exhibir respecto a la información del entorno político. El líder predominante insensible exhibe sólidas convicciones del mundo a partir de las que interpreta los eventos políticos.¹⁴⁶ Percibe en forma selectiva y retiene información sobre cualquier situación nueva que corrobora opiniones y convicciones previas. La información incompatible o los análisis de asesores son ignorados o reinterpretados. Este líder analiza las situaciones para detectar que acontece y que debe hacerse. En forma simultánea identifica grupos afectados y evalúa la naturaleza de sus reacciones. Asimismo, busca consensos para sus decisiones entre quienes lo apoyan, como también en la sociedad de su país y en el plano internacional. Las posiciones y las áreas de desacuerdo de estos últimos le resultan relevantes. Primero, aborda los desacuerdos con sus asesores. Luego, lo hace con los opositores dentro del Gobierno y la sociedad.

El Modelo I y el Modelo de Líder Predominante se aproximan a la visión de los actores unitarios establecida por el Neorrealismo a través de su proceso de simplificación de las unidades políticas. También podría aproximarse a la visión del Realismo Periférico. Este establece que las políticas exteriores de los Estados fluctúan entre objetivos alternativos y extremos en un complejo proceso de toma de decisiones que está condicionado por muchos factores.¹⁴⁷ Los Modelos II y III, así como los Modelos de Grupo Simple y Múltiples Grupos Autónomos, pueden considerarse más cercanos a la Interdependencia Compleja. Esto, debido a sus procesos de adopción de decisiones que involucran a la estructura organizacional o la negociación al interior de la burocracia. La Interdependencia Compleja contempla diferentes situaciones que podrían tener cabida en estos modelos. Por una parte, cada burocracia se mueve por sus propios intereses, o bien un organismo gubernamental puede perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de estar buscando el interés nacional. Por ello, aunque varios organismos puedan llegar a compromisos sobre cuestiones que afecten a todos, hallarán dificultades para mantener un patrón político consistente.¹⁴⁸ Al abordar la injerencia de la burocracia en el proceso de adopción de decisiones, necesariamente debe incorporarse el rol de la diplomacia, ya revisado como parte del potencial de movilización (*vid supra*, p. 53).

En cuanto a las características de los procesos de adopción de decisiones en política bilateral en América Latina, existen estudios que evidencian su relevancia en algunos países. Entre ellos, Colombia y Chile. En el caso de Colombia, un estudio que revisó el

¹⁴⁶ La caracterización de un liderazgo insensible no tiene una connotación negativa. Ella se limita a asignar relevancia al predominio de las propias consideraciones de un líder en su acción política.

¹⁴⁷ C. Escudé (1995). *op. cit.*

¹⁴⁸ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

siglo XX, identificó y caracterizó situaciones directamente relacionadas con las decisiones de política exterior. Se concluyó que esa política tuvo un carácter personalizado influido por la variación entre las preferencias de los mandatarios y de sus consejeros ejecutivos más cercanos. También, que el Ministerio de Relaciones Exteriores fue incapaz de coordinar en forma permanente las relaciones exteriores del país, lo que debilitó la política exterior. Se observó la existencia de verdaderas diplomacias paralelas que, a través de las que actores estales y no estales, participaron en la formulación y ejecución de la política exterior. Asimismo, se describió que la inexistencia de estrategias, de mediano o largo plazo, se reflejó en una política exterior que a menudo exhibió acciones no coordinadas y espontáneas. Estas fueron diversas y adoptadas por diferentes actores. Por último, durante la década de los noventa, las relaciones con el Poder Ejecutivo de Estados Unidos fueron mantenidas por los Directores de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de Colombia. En ocasiones estas fueron independientes de la conducción presidencial.¹⁴⁹ También en Colombia, un estudio más acotado concluyó que la Política de Defensa y Seguridad Democrática implementada desde 2003 posibilitó que el Ministerio de Defensa liderase la agenda vecinal. Ante ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores se vio parcialmente desplazado de sus funciones, lo que generó duplicidad y descoordinación de las relaciones con Ecuador y Venezuela.¹⁵⁰ En lo que respecta a Chile, un análisis correspondiente a su política exterior durante la década de los noventa permitió postular un déficit de coordinación entre actores y niveles decisionales de su Cancillería. En la oportunidad, también se describió una situación similar entre esos actores y niveles decisionales con otros sectores gubernamentales. El estudio postuló que las disputas burocrático-decisionales en torno a determinadas negociaciones comerciales habían dejado en evidencia limitaciones profesionales no menores. La conclusión fue que durante el período 1990-2000, la política exterior chilena había tenido insuficiencias y carencias.¹⁵¹

1.6.2 Evaluación de la situación externa en decisiones en política exterior

La relevancia de la situación externa para las decisiones en materia de política exterior no representa una novedad. El Realismo dejó establecido que los cambios de equilibrios de poder - reales o potenciales -, eran fundamentales en el establecimiento de la agenda internacional. Posteriormente, en el marco los esfuerzos por definir la categoría de Estados pequeños, la relevancia de la percepción respecto a las posibilidades que brindaba el entorno internacional comenzó a ser considerada como una posible variable. Entre otras características que se propusieron para tales Estados, se postuló que sus liderazgos consideraban que nunca podrían - actuando solos, o en un pequeño

¹⁴⁹ A. B. Tickner (2001). *op. cit.*

¹⁵⁰ M. Ardila y J.A. Amado (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *Oasis*, N° 14, pp. 55-70.

¹⁵¹ M. Wilhelmy y R. Durán (2003). Los principales rasgos de la Política Exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*, Vol. XXIII, N° 2, pp. 273-286.

grupo -, lograr un impacto significativo en el sistema.¹⁵² Es decir, la condición de Estado pequeño podía guardar relación con la visión que tenían sus propios líderes respecto a las posibilidades existentes en el entorno externo.

En la década siguiente, la relevancia de los cambios del escenario externo, y su relación con decisiones de política exterior, se transformó en materia de análisis para un poder mayor, Estados Unidos. Durante esos años, se postuló que el principal problema para dar forma a la política exterior de Estados Unidos en los años precedentes no había sido la falta de consenso en materias de política exterior. Se concluyó que el problema había radicado en la mantención de un consenso respecto a la percepción de la realidad de una nueva época en que la realidad misma había cambiado radicalmente.¹⁵³ No se trataba de valorizar en particular la relevancia de lo que acontecía en el exterior. Lo que se hacía era exponer los alcances que había tenido la falta de acuerdos internos sobre su interpretación. Como resultado de tal reflexión, la relevancia que la percepción de la realidad externa podía tener en la formulación de la política exterior comenzó a ser analizada como una variable relevante.

Desde su perspectiva, el Constructivismo postuló que la distribución del poder internacional podía afectar los cálculos de los Estados dependiendo de la identidad del colectivo base de sus intereses.¹⁵⁴ El Neorrealismo, preocupado de las interacciones sistémicas, observó que los Estados pequeños probablemente serían especialmente sensibles a los poderes próximos.¹⁵⁵ De acuerdo a la Interdependencia Compleja, el incremento de los temas de la agenda internacional también genera consecuencias en las percepciones de las élites involucradas en la política exterior. Esto, porque tal situación determina un aumento de los problemas para formular una política exterior coherente y consistente. Lo último, debido a que muchos de esos temas amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como un conjunto.¹⁵⁶

Otra percepción, esta vez de vulnerabilidad económica externa, fue identificada con posterioridad como la causa política de mayor relevancia tras la instauración de determinadas políticas sociales en siete Estados europeos.¹⁵⁷ Con posterioridad, se incorporó la percepción de las preferencias de los liderazgos como una variable que permitiría diferenciar o caracterizar a los Estados. Aunque resulta más amplia, esta incluye las dimensiones de las preferencias de un Estado o las visiones de la élite gobernante sobre las posibilidades y prioridades internacionales del Estado. Asimismo, también sus ideas del sistema internacional como un todo.¹⁵⁸ Por último, como un aporte específico para los Estados Menores, se ha observado que ellos generalmente

¹⁵² R. Keohane (1969). "Lilliputians" Dilemma. Small States in International Politics', *International Organization*. Vol. 23, Nº 2, pp. 291-310.

¹⁵³ B. Manning (1976). Goals, Ideology and Foreign Policy. *Foreign Affairs*, Nº 54, pp. 6-8.

¹⁵⁴ A. Wendt (1992). *op. cit.*

¹⁵⁵ S. Walt (1987). *op. cit.*

¹⁵⁶ R. Keohane y J. Nye (2001). *op. cit.*

¹⁵⁷ P.J. Katzenstein (2003). *op. cit.*

¹⁵⁸ B. Thorhallsson (2006). *op. cit.*

enfocan sus políticas exteriores en círculos más acotados. Esto implica que en primer término incorporan a sus vecinos y socios bilaterales dominantes.¹⁵⁹

La injerencia de la percepción de la realidad externa en el proceso de adopción de decisiones de política exterior puede apreciarse en episodios correspondientes a Estados de diferentes características. Entre ellos, Brasil y Argentina, en Latinoamérica, así como Islandia, en Europa.

El caso de la revalorización de los planteamientos autonómicos en Brasil y Argentina (*vid supra*, p. 31) es una situación que puede relacionarse con la percepción de las élites gobernantes. El mismo coincidió con el denominado giro a la izquierda en América del Sur.¹⁶⁰

En el caso de Argentina, la evolución del escenario externo fue uno de los factores que se argumentó para explicar su alejamiento de Estados Unidos en 2003. Un segmento de su élite decisoria argumentó que ese cambio de posición habría sido una reacción al escaso apoyo recibido de Estados Unidos y el FMI cuando el país enfrentó una crisis económica en 2001. En lo sucesivo, Argentina comenzó a buscar nuevos modelos de inserción.¹⁶¹ La nueva élite decisoria argentina no era partidaria de un alineamiento tras Washington y su interpretación de esos acontecimientos externos fundamentó una política diferente respecto a Estados Unidos.

En cuanto a Islandia, la diferente consideración dada por sus autoridades al escenario internacional al buscar extender sus zonas pesqueras desde la década de 1950, resultó relevante para su política exterior. En tanto evitó negociar o asumir compromisos en los organismos multilaterales, privilegió las negociaciones bilaterales. Si bien confrontó los intereses de países como Reino Unido y Alemania, obtuvo el apoyo de Estados Unidos que requería conservar la base aérea de Keflavik localizada en su territorio. La victoria que obtuvo Islandia sustentó la visión de sus líderes políticos respecto a que los islandeses podían ser exitosos por sí mismos sin tener que hacer concesiones en foros multilaterales. Sin embargo, cuando Islandia no contó posteriormente con el apoyo de Washington y no tuvo ese factor en consideración, los resultados le fueron adversos.¹⁶²

1.6.3 Consideraciones valóricas: ética y moralidad

El análisis respecto a la ética y la moralidad vinculada la adopción de decisiones en política exterior puede iniciarse a partir de la revisión de dos precedentes. El primero es la “ética de responsabilidad” como fuera expuesta por Max Weber.¹⁶³ La segunda es la

¹⁵⁹ J. Braveboy-Wagner (2010). *op. cit.*

¹⁶⁰ M. E. Lorenzini y M. G. Pereyra (2013). *op. cit.*

¹⁶¹ C. Jiménez (2012). Aprovechar la coyuntura como una oportunidad para redefinir la política exterior: los casos de Argentina y Venezuela. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 113, pp. 11-31.

¹⁶² B. Torhallsson (2005). What features determine small state's activities in the international arena? Iceland approach to foreign relations until the mid-1990's. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, Vol. 1, N° 1, pp. 107-140.

¹⁶³ M. Weber (1918). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.

“doctrina de la armonía de los intereses” conforme a la interpretación de Edward Hallett Carr.¹⁶⁴ Si bien esta última sólo tuvo injerencia en las relaciones internacionales hasta comienzos del siglo XX, su lógica moralista aún sobrevive de un modo parcial. Bajo otras etiquetas, sus fundamentos emergen episódicamente en discursos que cuestiona la ética de la responsabilidad en la escena internacional. Esto hace necesario establecer una diferencia entre ética y moralidad. La ética es la reflexión filosófica sobre la moral, que a su vez consiste en los códigos de normas impuestos a una sociedad para regular los comportamientos de los individuos. La ética es individual, y no social, ya que se enfoca en la interacción entre un individuo y una autoridad superior, religiosa o filosófica. Por el contrario, la moralidad es social ya que se refiere a la interacción, entre personas y con las normas que emanan de esas interacciones.¹⁶⁵

El primer supuesto de la ética descrita por Weber consiste en la existencia de líderes carismáticos, quienes tienen una relación de responsabilidad particular con la causa que los inspira. El líder es, para Weber, un caudillo político o estadista dirigente, que resulta ser responsable en forma personal y exclusiva por lo que hace. Por ello, se preocupa de sus actos y de su propia percepción sobre sus acciones, en términos de lo que entiende es su vocación superior. Su responsabilidad responde a tres cualidades decisivas. La pasión generada por una vocación superior transformada en su causa, su sentido de responsabilidad a esa causa, y un sentido de la proporción que le permite manejar los tiempos de su causa. Dado que se trata de una causa que hace propia y por la que asume responsabilidad, el líder carismático mantiene siempre indemne su autonomía. Teniendo en consideración lo anterior, Weber postuló que toda acción éticamente guiada puede orientarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediabilmente opuestas. Conforme a la “ética de la convicción” o conforme a la “ética de la responsabilidad”. Esta última establece que, en muchos casos, para conseguir fines buenos hay que contar con medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, y con la posibilidad e incluso la probabilidad de consecuencias laterales moralmente malas.¹⁶⁶ Raymond Aron, afirmó que la moral del hombre de acción concebido por Weber era la moral de la responsabilidad y destacó que entrar en política es participar en conflictos en los que se lucha por el poder. Esto es, el poder de influir sobre el Estado, y a través de él, sobre la colectividad. Al mismo tiempo - agregó - quedaba uno obligado a someterse a las leyes de la acción, aunque fueran contrarias a nuestras íntimas preferencias y a los diez mandamientos.¹⁶⁷

Por su parte, la doctrina de la armonía de intereses acepta que la noción de “la mayor felicidad para el mayor número” es válida para las relaciones internacionales. El origen de este planteamiento correspondía a una definición elaborada en el siglo XIX, popularizada posteriormente por la escuela de economía política del *laissez-faire* creada por Adam Smith. Esa escuela buscaba promover la remoción del control estatal en materias económicas, por lo que postuló que se podía confiar al individuo la promoción

¹⁶⁴ E. H. Carr (1939). *op. cit.*

¹⁶⁵ M. Rodríguez (2005). Sobre Ética y Moral. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 6, Nº 3.

¹⁶⁶ M. Weber (1918). *op. cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

de los intereses de la comunidad. Esto podía hacerse sin control externo, concluía, por la sencilla razón que los intereses del individuo resultaban ser idénticos a los de la comunidad. Este raciocinio, trasplantado al ámbito político otorgaba validez a la posibilidad de establecer un estándar absoluto para poner el interés del mundo antes del interés individual de los Estados. La minoría, por el bien de la humanidad, debería sumarse y someterse a reglas formuladas en beneficio del interés de la mayoría, aunque en su caso particular, no obtuviese su mayor felicidad. Proponía así una moralidad internacional basada en una armonía de intereses presunta entre los intereses de la comunidad de naciones con los intereses particulares de cada uno de sus miembros. En la práctica, se trataba de un postulado que argumentando en forma valórica el bien común se oponía al derecho del más fuerte. Esta doctrina fue rechazada por Edward Hallet Carr, quien no consideró factible alcanzar un estándar absoluto común que fuera contrario al interés de algunos Estados. Observó que para los realistas la política no es un instrumento de la ética, ya que esta última es considerada como derivada de la relación de poder. A su juicio, resultaba engañoso representar la lucha entre poderes satisfechos e insatisfechos como una lucha entre moralidad por un lado y poder carente de ética por el otro. Afirmó que se trataba de un choque en el cual, cualquiera sea la cuestión moral, las políticas de poder eran igualmente predominantes en ambos lados. Advirtió que las consideraciones valóricas de los utópicos permitían elaborar argumentaciones en las que se transforman los intereses propios en estándar absoluto. Tal posibilidad era, destacó, un arma diplomática de gran efectividad.¹⁶⁸

Es importante observar que el Realismo clásico no requiere, ni formula, juicios acerca de motivaciones o ideologías personales, como tampoco de principios morales.¹⁶⁹ El efecto de la moralidad en las relaciones internacionales ha sido también vista como un instrumento de las relaciones exteriores por otros autores. También se ha considerado que su utilización resulta posible por parte de los Estados que son vistos como más vulnerables. La Interdependencia considera que ella puede llegar a ser una realidad del poder blando.¹⁷⁰ Desde una perspectiva diferente, se ha observado que una política inteligente que resulta exitosa para los intereses de un Estado puede no ser necesariamente ética o legal.¹⁷¹ Un caso de evidente apelación a la moralidad ha sido concluido del estudio de la posición asumida por Islandia durante la disputa pesquera que sostuvo con el Reino Unido denominada la “guerras del bacalao” (1958-1976).¹⁷²

1.6.4 Ideología y Racionalidad

La ideología y la racionalidad de un Gobierno son elementos que también pueden lograr, en diferente medida, incidir en las decisiones de un Estado en materia de política exterior. Las observaciones respecto al rol de la ideología en las relaciones

¹⁶⁸ E.H. Carr (1939). *op. cit.*

¹⁶⁹ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

¹⁷⁰ J. Nye (2004). *op. cit.*

¹⁷¹ P. Guerlain (2014). Obama's Foreign Policy: "Smart Power," Realism and Cynicism. *Society*, Vol. 51, Nº 5, pp. 482-491.

¹⁷² B. Torhallsson (2005). *op. cit.*

internacionales, y lo acotado que resulta, no son nuevas en el análisis de las políticas exteriores. Ya en la década del treinta Carr aseguró que los políticos y partidos de izquierda tendían a abandonar su utopismo doctrinario cuando debían ejercer cargos políticos.¹⁷³ Cuarenta años más tarde, en un ambiente de Guerra Fría, Kenneth Waltz describió el mismo fenómeno. A la conducta de la Internacional Socialista tras la revolución bolchevique sumó en su observación a los liberales y a los autócratas posteriores a 1815. Afirmó que en todos esos casos se habían producido dos situaciones. Los movimientos internacionales habían sido capturados por naciones individuales, en tanto los adherentes del credo internacional habían sido reclutados al servicio de los intereses de la nación. Así, los programas internacionales habían terminado siendo manipulados por Gobiernos nacionales, y la ideología se había convertido, aseguraba, en un pilar de sus respectivas políticas nacionales. Tras observar que EEUU y la URSS habían modificado, a través del tiempo, su posición respecto a los países neutrales, concluyó que, a la larga, la ideología no prevalece sobre los intereses. La relevancia de los intereses involucrados, observó, había determinado que ambas potencias se comportasen más como grandes poderes tradicionales que como líderes de movimientos que calificó de mesiánicos.¹⁷⁴ Esto resultaba coherente con la perspectiva realista que establece que la práctica política internacional de los Estados no requiere motivaciones o ideologías personales. Así, en una situación repetida, la actuación externa del Estado intenta, en último término, aumentar su poder. Para ello, hace abstracción de ideologías o de sistemas político-económicos. Por su parte, la Interdependencia Compleja no excluyó necesariamente la injerencia de la ideología en las decisiones del Estado como actor racional. Esto, por cuanto estimó que un determinado modelo ideológico podía generar elementos de poder blando.

Adoptando otra perspectiva, Bayless Manning observó que un alto grado de ideología en una política exterior y la búsqueda de objetivos ideológicos definidos podían tener diferentes consecuencias. Entre ellas, generar tendencias divisorias y autodestructivas dentro del cuerpo político mismo, limitar el debate interno y llevar a apreciaciones erróneas respecto a realidades objetivas y de la capacidad de la nación para cambiarlas. Asimismo, podía impedir obtener ganancias que resultaban posibles con objetivos múltiples. Tras observar el incremento que exhibían los temas de la agenda internacional, advirtió que había algunos temas nuevos que no podrían tratarse en forma ideológica y se deberían negociar multilateralmente.¹⁷⁵

Otro ámbito no desvinculado de la ideología, y que también puede incidir en las decisiones en materia de política exterior, es la racionalidad a la que tales acciones responden. En las últimas décadas, el Realismo Periférico abordó las consecuencias de no diferenciar conceptualmente al Estado de la nación, o del Gobierno, en materia de política exterior. Consideró tal diferenciación como fundamental para explicar la existencia de racionalidades políticas diversas. Entre tales racionalidades, esa vertiente del Realismo caracterizó los tipos “Estado-céntrica”, “Gobierno-céntrica”, “élite-

¹⁷³ E.H. Carr (1939). *op. cit.*

¹⁷⁴ K. Waltz (1976). *op. cit.*

¹⁷⁵ B. Manning (1976). *op. cit.*

céntrica” y “estadista-céntrica”. Observó que cada una de ellas se oponía habitualmente a una quinta racionalidad posible, la racionalidad “ciudadano-céntrica”. Dado que estas racionalidades consideran intereses diversos, ellas pueden determinar la generación de resultados diferentes en materia de relaciones internacionales. Así, la ideología no sería una variable relevante, como sí lo es la racionalidad.¹⁷⁶

La divulgación que ha tenido el concepto de “Diplomacia de los pueblos” en América Latina durante los últimos años obliga a mencionar sus principales características y alcances. Ella postula ofrecer una racionalidad diferente al ejercicio de las relaciones internacionales. Para sus adherentes, la comprensión de su sentido requiere considerar la definición común de diplomacia y entender el cambio que conlleva la expresión que busca vincularla a los pueblos. Esto, por cuanto busca revalorizar las identidades de determinadas comunidades. La incorporación del concepto “de los pueblos” al término diplomacia implica una mutación hacia un intercambio directo entre hombres y mujeres de diferentes culturas. Es presentada como una forma de relacionamiento que responde a prácticas ancestrales que emergen como consecuencia de la crisis del Estado-nación y el auge de la globalización. De este modo, la expresión busca rescatar el significado original de la diplomacia.¹⁷⁷ Se le considera como la manifestación de una concepción que establece que podrían existir nuevas formas de hacer diplomacia, innovadoras y/o complementarias respecto a la tradicional. Incluso se considera que podría ser una alternativa complementaria o funcionalmente autónoma respecto a la tradicional.¹⁷⁸ También se le asigna roles como instrumento para la democratización de las relaciones internacionales y para la promoción de mecanismos para la participación de los pueblos más allá de sus fronteras. Sus partidarios la postulan como alejada de la diplomacia de los negocios y vinculada a una diplomacia de la dignidad.¹⁷⁹

Las conclusiones proporcionadas por estudios de políticas exteriores de países de diferentes características y regiones, dejan en evidencia el rol de la ideología y la racionalidad. Un evidente caso de pragmatismo y desideologización en Latinoamérica se encuentra en la relación de Venezuela con los Estados Unidos. Pese a la encendida retórica antiimperialista venezolana de la administración chavista, los hidrocarburos venezolanos no han dejado de fluir a Estados Unidos.¹⁸⁰ También resulta interesante el caso de Brasil. La racionalidad de su política exterior no ha motivado históricamente disputas internas. Se la ha considerado como una política de Estado. Sin embargo, durante el Gobierno del Presidente Lula da Silva se argumentó que la influencia ideológica y partidaria había aumentado en la formulación de su política exterior. Esto, como consecuencia del tratamiento de algunos episodios específicos. Entre ellos, la crisis de Honduras, la nacionalización de Petrobras en Bolivia y la renegociación con

¹⁷⁶ C. Escudé (1995). *op. cit.*

¹⁷⁷ M. G. Mata (2008). La Diplomacia de los Pueblos. *Revista de la Dirección General de Cultura y Extensión Universidad de los Andes*, Nº 67-68, pp. 161-191.

¹⁷⁸ K. Martínez (2011). Diplomacia de los pueblos: participación popular en las relaciones internacionales. *Revista América Latina*, Nº 10, pp. 1-36.

¹⁷⁹ A. Vargas (2013). Reinterpretando la Diplomacia de los Pueblos. *Trabajos y Ensayos*, Nº 17, pp. 1-21.

¹⁸⁰ C. Romero (2006). Venezuela y Estados Unidos ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, Nº 206, pp. 78-9.

Paraguay por los pagos de la energía eléctrica producida por Itaipú.¹⁸¹ En Argentina, al revisar los aportes de las teorías autonómicas a la política exterior del país se ha postulado que en ocasiones se ideologizó el concepto de autonomía. Tal situación se habría producido en el marco de su utilización con fines políticos y electorales.¹⁸² En materia de racionalidades, Uzbekistán y Turkmenistán han sido considerados como casos en los que la racionalidad de los gobiernos resultó determinante en la formulación y ejecución de políticas exteriores. Sus políticas exteriores durante el período 1991-2010 han sido vistos como funcionales a la mantención y sobrevivencia de los regímenes de ambos países de Asia Central. Sus políticas exteriores habrían sido operacionales y declaratorias, con el objetivo de consolidar el poder interno a través de la manipulación de la opinión pública.¹⁸³

1.6.5 Opinión pública y nacionalismo

La relación entre los responsables de la política exterior y la opinión pública de los Estados democráticos fue una situación abordada por el Realismo clásico. Carr concluyó que las democracias, o los grupos que las controlaban, no eran del todo inocentes en las artes de moldear y dirigir a la opinión pública.¹⁸⁴ Morgenthau consideró como tarea propia de los gobiernos democráticos la obtención del apoyo interno para las políticas exteriores y para las políticas internas que buscasen movilizar elementos de poder nacional en su apoyo. Adicionalmente, advirtió que una política exterior que es apoyada en forma apasionada y absoluta por la opinión pública, no podía asumirse sólo por esa razón como adecuada. Argumentó que la retórica y la acción que guía a las masas y a sus representantes podían ser diametralmente opuestas al modo de pensar requerido para desarrollar una política exterior exitosa. En forma simultánea, aseguró que confrontado con el dilema entre una buena política exterior y una mala que la opinión pública demanda, un Gobierno debía evitar dos trampas. Debía resistir la tentación de sacrificar lo que estimaba como una política exterior adecuada, abdicando liderazgo e intercambiando los intereses permanentes por ventajas políticas de corta vida. Del mismo modo, debía evitar incrementar la ineludible brecha existente entre los requerimientos de una política exterior adecuada y las preferencias de la opinión pública.¹⁸⁵

El Realismo Periférico también explicó de qué modo, una vez establecido, un sistema democrático afectaba la política exterior. Para ello incluyó en sus análisis la pugna entre las élites y la sociedad civil afirmando que las primeras buscarían el poder, tanto en el orden interno, como en el sistema interestatal. A veces las élites lograrían imponerse dominando parcialmente sociedades o Estados, pero en otras ocasiones se

¹⁸¹ W. Grabendorff (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, N° 226, pp. 158-171.

¹⁸² M. E. Lorenzini y M.G. Pereyra (2013). *op. cit.*

¹⁸³ L. Anceschi (2010). *op. cit.*

¹⁸⁴ E. H. Carr (1939). *op. cit.*

¹⁸⁵ H. Morgenthau (1948). *op. cit.*

impondría la sociedad civil que establecería límites a la búsqueda de poder de esas élites. El Realismo Periférico también abordó una situación particular que corresponde a Estados de menores capacidades relativas. Consideró casi inevitable que los dirigentes de países relativamente democráticos, con amplias clases medias, opten por tácticas de seguimiento con los Estados mayores y eviten la confrontación con ellos. Esto, como consecuencia de los posibles costos políticos internos que implican las confrontaciones internacionales cuando esas clases medias generan exigencias en materia de desarrollo y bienestar.¹⁸⁶ Por su parte, la Interdependencia Compleja hizo presente que, a diferencia de los autócratas, los líderes democráticos cuentan con menos margen de maniobra para adoptar tácticas y acuerdos. Si bien reconoció que los sistemas democráticos tienen el mérito de asignar importancia a la opinión pública y parlamentaria, observó que la popularidad no es un fin en sí mismo para la política exterior.¹⁸⁷

La eventual vinculación de políticas exteriores agresivas o de carácter distractor con ciclos electorales o declives económicos, también fue postulada como un ámbito de observación importante. Esto llevó al estudio de la relación entre incentivos electorales y determinaciones de gobiernos democráticos que condujeron a políticas exteriores inadecuadas. Se concluyó que la política exterior puede resultar sesgada cuando la mantención de los gobiernos en el poder depende de cómo el electorado evalúe su capacidad para conducir los asuntos externos.¹⁸⁸ También se observó que, en el caso de los líderes de los Estados pequeños, su audiencia los puede recompensar por escalar las crisis con Estados mayores y luego dar marcha atrás. Esto, en situaciones donde serían castigados si simplemente dieran marcha atrás desde el comienzo. Así, enfrentar a un Estado mayor agresivo puede ser recompensado, incluso si finalmente se retrocede.¹⁸⁹ No obstante ello, esta situación podría evolucionar de un modo diverso en Estados democráticos debido a sus diferentes características. Un estudio que revisó el caso de 18 países democráticos industrializados concluyó que el declive económico y los ciclos electorales no se asociaron con políticas exteriores agresivas entre 1952 y 1988.¹⁹⁰ Por el contrario, la lógica de las teorías de distracción si habría sido válida en casos de América Latina entre 1960 y 1999.¹⁹¹

En lo que respecta a la injerencia particular de sentimientos nacionalistas de la opinión pública en política exterior, su análisis requiere revisar el fenómeno del nacionalismo en términos generales. Benedict Anderson, en su análisis del surgimiento de los nacionalismos en los tres últimos siglos, observó que la nación es una comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana. Imaginada, porque no todos

¹⁸⁶ C. Escudé (1995). *op. cit.*

¹⁸⁷ J. Nye (2004). *op. cit.*

¹⁸⁸ A. Smith (1996). Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems. *International Studies Quarterly*, Nº 40, pp. 133-153.

¹⁸⁹ J.D. Fearon (1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *The American Political Science Review*, Vol. 88, Nº 3, pp. 577-592

¹⁹⁰ A. Brett y D. Leeds (1997). Domestic Political Vulnerability and International Disputes. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, Nº 6, pp. 814-834.

¹⁹¹ R. A. Miller y Ö. Elgün (2011). *op. cit.*

sus miembros llegarán a conocerse, pero mentalmente conformarán una comunidad. Limitada, porque tiene fronteras de alguna naturaleza. Soberana, porque esa es la garantía de su libertad.¹⁹² El “nacionalismo” sería la adhesión e identificación con esa comunidad. A partir de la década de los sesenta, el nacionalismo ha sido estudiado de acuerdo a tres perspectivas que determinan enfoques diferenciados. Estos han sido, la perspectiva desarrollista, el planteamiento comunitario, y la perspectiva del conflicto. La perspectiva desarrollista ofrece dos visiones divergentes. La visión desarrollista considera al nacionalismo como parte esencial - unificadora, movilizadora y de asimilación cultural - en el proceso de transformación de las sociedades tradicionales a modernas. La segunda visión postula que, al instaurarse un capitalismo con sus desigualdades a nivel mundial, los conflictos étnicos de carácter nacionalista renacen. El planteamiento comunitario se basa en consideraciones de los lazos étnicos o tribales, a los que se asignó un rol en la creación de un sentido de solidaridad o de comunidad. Estos se representan en sentimientos y creencias compartidas. La conciencia colectiva de todo el grupo se expresa en tradiciones. Se asume que el proceso de cambio de ellas es lento debido al gran respeto asignado al pasado. La esencia étnica no es borrada ni por la modernización ni por la movilización social. Por último, el enfoque de la perspectiva del conflicto asume que la primera causa de cohesión social es el conflicto. El mismo, resultaría de la competencia entre valores que están en la esfera cultural y determinan la conformación de la nación. En la última década se ha postulado que el proceso de globalización y los movimientos nacionalistas no son antagónicos sino complementarios. Sin embargo, las interacciones que resultan de la interdependencia asimétrica que implica la globalización y los movimientos nacionalistas, determinarían nuevas tensiones y conflictos. Esto generaría las bases para nuevos reajustes estratégicos a nivel mundial.¹⁹³

En Latinoamérica, la conformación simultánea de coaliciones integradas por etnias y grupos sociales diversos que se consideran excluidos del neoliberalismo ha llegado a ser un fenómeno relevante. Durante las últimas décadas, ellos han revivido la importancia del nacionalismo económico en México, Venezuela, Ecuador y Bolivia. El estudio del resurgimiento del nacionalismo en Latinoamérica ha permitido postular diferentes motivaciones. Entre ellas, la expresión de sectores que se han sentido excluidos por el neoliberalismo.¹⁹⁴ También como propuestas que se han acercado al populismo.¹⁹⁵ Por último, como motivación de grupos que han asumido roles refundacionales sobre bases históricas.¹⁹⁶ La utilización de discursos nacionalistas por los gobiernos que tienen

¹⁹² B. Anderson (1983). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁹³ M. Alfie (2013). El proceso de globalización y los nuevos nacionalismos: La herencia del fin de la guerra fría. *Sociología, Revista del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana de México*, Vol. 8, Nº 21, pp. 237-254.

¹⁹⁴ N. Miller (2009). Historiografía sobre Nacionalismo e Identidad Nacional en Latinoamérica. *Historia Caribe*, Vol. V, Nº 14, pp. 161-186.

¹⁹⁵ D. Mares (2008). Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, Nº 3, pp. 2-11.

¹⁹⁶ J. Eastwood (2007). Contextualizando a Chávez. El nacionalismo contemporáneo venezolano desde una perspectiva histórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 69, Nº 4, pp. 605-639.

niveles bajos de popularidad ha sido descrita como una de las razones que explican la mantención de conflictos en Latinoamérica. Esto, junto a la persistencia de visiones geopolíticas vinculadas al Realismo y lógicas de competencia relativas al *statu quo* que obstruyen la cooperación.¹⁹⁷ Adicionalmente, se ha observado que para algunos gobiernos el nacionalismo se impone a las ideologías.¹⁹⁸

La injerencia de la opinión pública en la política exterior quedó en evidencia en estudios de Brasil y Dinamarca. En el caso de Brasil, el surgimiento de una nueva política exterior durante los gobiernos de los presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff fue vinculado a dos procesos. Un cambio en las características del bloque de poder y la injerencia creciente de las clases populares en la política nacional.¹⁹⁹ En Dinamarca, una paulatina divergencia en materias de seguridad entre la oposición política y la opinión pública opositora fue detectada y explotada por el Gobierno. Tras posicionar en la agenda interna un tema de política externa que dividía a la oposición, las autoridades aumentaron su apoyo en una medida tal que les facilitó desarrollar su política exterior. Las divergencias entre los liderazgos de los partidos políticos opositores y la opinión pública opositora, fueron identificadas con relevantes en el episodio.²⁰⁰

En cuanto a la capacidad convocante y movilizadora del sentimiento nacionalista en la opinión pública, estas pueden observarse en estudios de política exterior en Perú e Islandia. En el primer caso, el año 2007, un sector de personalidades vinculadas al nacionalismo peruano emitió una declaración pública que exigía a su Gobierno demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Esto, para que ese tribunal se pronunciara respecto a la delimitación marítima entre ambos países. La declaración se tituló “Por una posición nacional en el problema con Chile” y su divulgación fue coincidente con una significativa pérdida de apoyo del Presidente Alan García. Dado que el nacionalismo logró aglutinar un apoyo transversal a su exigencia, el mandatario demandó a Chile ante ese tribunal a comienzos de 2008. Resulta importante observar que la declaración mencionada fue suscrita por políticos, intelectuales, personalidades independientes, gremios y empresarios, entre otros.²⁰¹ En el caso de Islandia, la situación estudiada también guardó relación con los sentimientos nacionalistas de la opinión pública y su efecto en la política exterior. Durante el período en el cual ese país buscó consolidar el control de amplias zonas pesqueras disputadas con otros países, el discurso político se caracterizó por conceptos nacionalistas (p. 56). En el periodo, todas las fuerzas políticas se jugaron la carta nacionalista para obtener respaldo popular.²⁰²

¹⁹⁷ C. Fuentes (2008). *op. cit.*

¹⁹⁸ D. Mares (2008). *op. cit.*

¹⁹⁹ A. Boito y T. Berringer (2013). *op. cit.*

²⁰⁰ F. Doeser (2011). Domestic politics and foreign policy changes in small states: The fall of the Danish “footnote policy”. *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, Nº 2, pp. 222-241.

²⁰¹ E. Eckholt (2012). *op. cit.*

²⁰² B. Torhallsson (2005). *op. cit.*

1.6.6 Conclusiones del quinto nivel de análisis: Decisiones de los Estados en política exterior

La revisión efectuada ha permitido identificar numerosos elementos de análisis para abordar la capacidad de movilizar recursos y las decisiones de Estados de capacidades acotadas en materia de formulación y ejecución de una política bilateral.

En materia de decisiones, los modelos de adopción de decisiones de Allison y el concepto de “unidad de decisión final” resultan de interés para el estudio de Estados con capacidades acotadas en materia de política exterior. De particular importancia son los modelos de política racional y de proceso organizacional, así como los conceptos de liderazgo predominante y líder insensible. Los casos de Estados latinoamericanos analizados dejan en evidencia que la capacidad acotada en sus burocracias ha incidido en sus políticas exteriores. Esto implica que, para los Estados de menores capacidades relativas, las características de un liderazgo y los fenómenos de competencias en sus burocracias son elementos de análisis relevantes. Los alcances que tienen para la política exterior las diferentes evaluaciones de la situación internacional de quienes adoptan decisiones, transforman tales percepciones en un elemento de análisis. Se trata de la valoración correspondiente a las posibilidades, obligaciones, prioridades y conveniencias que puede tener un Estado en el plano internacional, que condiciona decisiones de la política exterior.

En lo que respecta a ética y moralidad, las decisiones de los Estados en política exteriores se vinculan a la “ética de responsabilidad” que se opone a la “ética de convicción”. La utilización de discursos moralistas en las relaciones internacionales ha sido vinculada al poder blando. Ellos pueden incluir eventualmente elementos vinculados a la doctrina de la armonía de intereses.

El rol de la ideología en las decisiones de política exterior ha sido abordado desde diferentes perspectivas. El Realismo clásico observó que las diferentes ideologías internacionalistas eran finalmente capturadas por las agendas nacionales debido a que los intereses nacionales terminaban prevaleciendo. Con posterioridad, se advirtió que un alto grado de relevancia de la ideología en las relaciones internacionales podía tener diferentes consecuencias. Asimismo, se hizo presente que la agenda internacional había incorporado temas que no podían tratarse en forma ideológica. El Realismo Periférico centró su análisis en las diferentes racionalidades políticas que pueden exhibir las políticas exteriores de Estados periféricos a los que asignó menores capacidades respecto a otros. Describió diferentes racionalidades centradas en el Estado, el Gobierno, la élite, el estadista y los ciudadanos.

La importancia de la opinión pública para el desarrollo de una determinada política exterior en un Estado democrático ha sido abordada desde diferentes perspectivas. El Realismo clásico hizo presente la potencial diferencia entre una política exterior conveniente para un Estado y la posición de la opinión pública ante ella. La Interdependencia Compleja asignó importancia al hecho que las democracias otorgan importancia a la opinión pública y parlamentaria, por lo que tienen menores rangos de

maniobras que los gobiernos autocráticos. Sin considerar las particularidades de Estados de menores capacidades, también hizo presente que la popularidad no es un fin en sí mismo para la política exterior. El Realismo Periférico identificó una pugna entre élites y la sociedad civil, que en Estados menores - los que caracterizó como relativamente democráticos -, influiría en las políticas exteriores. Postuló que, en esos Estados, sus clases medias valorarían más el desarrollo y el bienestar económico, que las confrontaciones internacionales. Otros autores describieron la posibilidad de una vinculación entre políticas exteriores agresivas o de carácter distractor, con ciclos electorales o declives económicos, asociación verificada en casos de América Latina. También se describió que una política exterior que enfrenta a un poder mayor, aunque sea en forma transitoria, puede ser recompensada por el electorado.

La injerencia de sentimientos nacionalistas en decisiones de política exterior se puede explicar a partir de la caracterización del nacionalismo. Este ha sido interpretado como la adhesión e identificación de la ciudadanía con la nación concebida como una comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana. Se trata de un fenómeno que abordado por enfoques diferentes - desarrollista, comunitario y del conflicto - implica diferentes grados de identificación, unificación y movilización. El resurgimiento del nacionalismo en Latinoamérica durante las últimas décadas se ha explicado por diferentes razones. Como la expresión de sectores que se han sentido excluidos por el neoliberalismo. También como propuestas que se han acercado al populismo o que han asumido roles refundacionales sobre bases históricas. La utilización de discursos nacionalistas por gobiernos preocupados por sus niveles de popularidad se ha relacionado con la mantención o la exacerbación de conflictos en esa región.

Capítulo 2

Antecedentes históricos de las capacidades de los Estados en las principales decisiones de la relación bilateral de Chile y Bolivia (1825-1989)

Este capítulo tiene por objetivo la revisión de la evolución exhibida durante el periodo 1825-1989 por la relación bilateral chileno-boliviana. Esto, desde la perspectiva de las variables identificadas en el capítulo precedente como relevantes para el estudio de la política exterior de Estados con capacidades acotadas en materia de política exterior. Tales variables permiten abordar diferentes facetas de la acción de ambos Estados respecto a esa relación vecinal. Entre ellas, sus objetivos, capacidades para movilizar recursos, decisiones e interacciones en escenarios diversos.

La revisión de los antecedentes históricos, conforme a metodología definida y estructurada en el capítulo precedente, tiene dos objetivos. Desde una perspectiva restringida a la relación chileno-boliviana, la revisión del periodo 1825-1989 busca obtener observaciones y conclusiones que permitan elaborar una explicación articulada de un extenso periodo de ella. Tal explicación debe contribuir al análisis de la relación bilateral posterior a través de la identificación de continuidades y rupturas en variables relevantes. Desde una perspectiva general, se busca someter a validación la utilización de una metodología específica para el análisis de la relación entre Estados con capacidades acotadas en materia de formulación y ejecución de política exterior. La validez de utilizar ese método se relacionará con el valor explicativo de las variables y elementos analíticos utilizados.

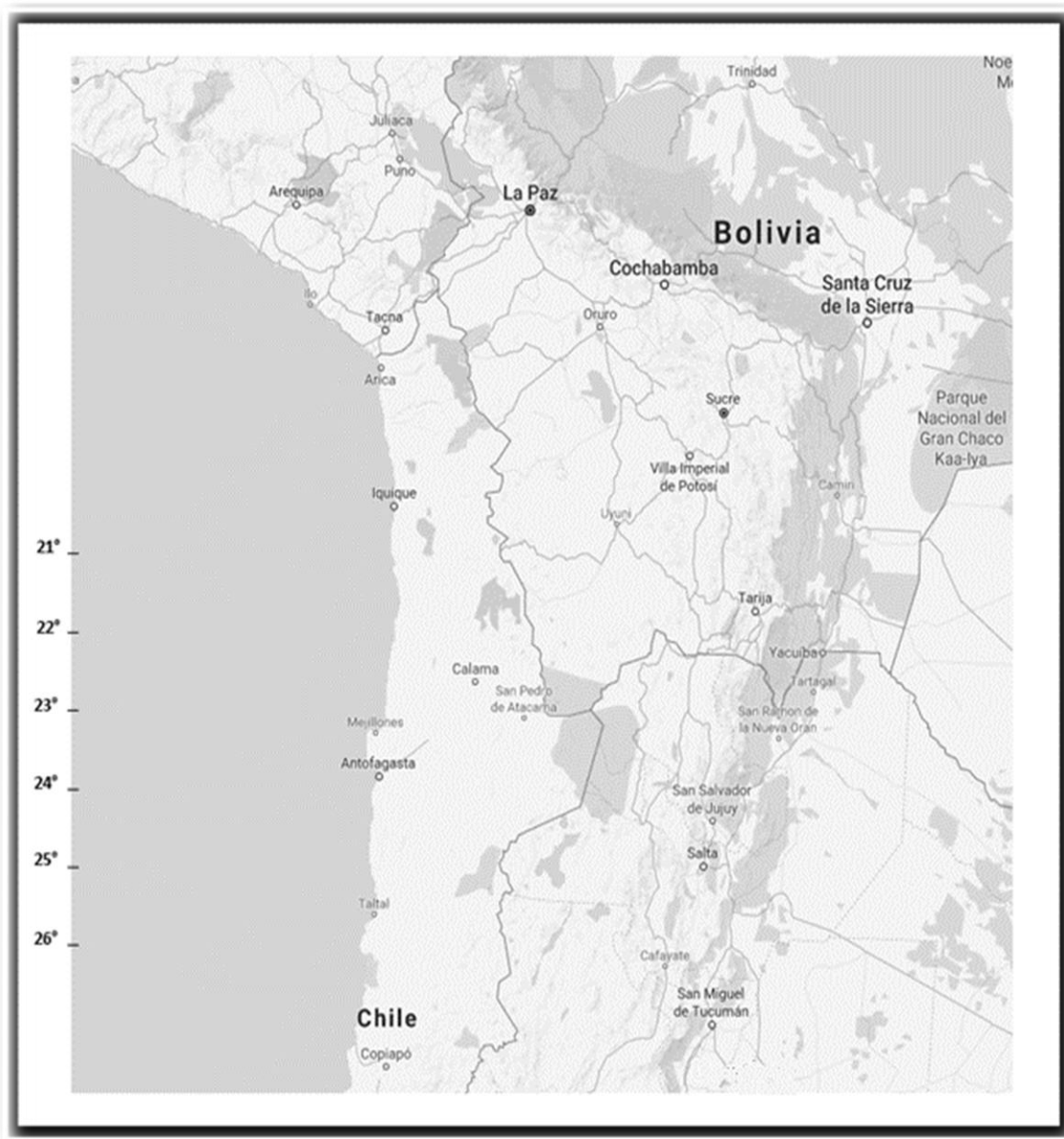
2.1 Consideraciones Generales relativas a la revisión de los antecedentes históricos

Se trata de un periodo que, a primera vista, parece complejo de abordar debido no sólo a su extensión, sino también a la diversidad de las interpretaciones de los episodios más relevantes del mismo. Sin embargo, la importancia que, en los dos países y hasta la actualidad, se ha dado a situaciones históricas o derivadas de ellas, hacen necesario su análisis.

La revisión efectuada en el presente capítulo se efectúa a partir del momento en el que ambos países coinciden como repúblicas independientes, el año 1825. El mismo concluye el año inmediatamente anterior a la coincidencia de Chile y Bolivia en democracia en 1990. Esto último guarda relación con lo que podría considerarse la normalización de la formulación y ejecución de las relaciones internacionales que resultaba esperable a partir de tal situación. Teniendo en consideración la extensión del periodo de revisión, éste ha sido dividido en cuatro periodos menores conforme

las diferentes características que adquirió a través del tiempo la disputa por la soberanía de la región de Atacama. Dada la relevancia alcanzada por ese territorio, en las páginas siguientes se presenta un mapa de la región y antecedentes resumidos relativos al poblamiento prehispánico y administración colonial del Desierto de Atacama. Entre los antecedentes, se ha incluido aquellos correspondientes a las dinámicas de poblamiento de la región. Asimismo, los principales actos administrativos españoles - reales y virreinales -, correspondientes a la región de Atacama.

Mapa del norte de Chile y regiones del centro y sur-oeste de Bolivia



2.1.1 El Desierto de Atacama prehispánico

El poblamiento de la región de Atacama tuvo diferentes orígenes en el periodo prehispánico. En la costa, el pueblo Chinchorro ocupó el litoral al norte de El Paposo, desde la actual Antofagasta a Ilo, Perú, entre los años 7.000 y 1.500 a. C. aproximadamente.¹ Más tarde, pescadores-recolectores y poblaciones procedentes del Loa Medio y Superior, y del Salar de Atacama, habrían ocupado la caleta de Cobija desde el período prehispánico formativo (1.500 a. C.-300 d.C.). Recursos marinos obtenidos en esa zona costera habrían sido transportados hacia el interior.² El estudio del ADN de los habitantes tempranos de la caleta de El Paposo dejó en evidencia una mayor cercanía de ellos al pueblo Chinchorro que a los Atacameños y Aymaras.

Mediciones de isótopos de estroncio en población que habitó San Pedro han descartado la colonización directa del oasis desde el altiplano.³ No obstante ello, los valles de Arica y los oasis de San Pedro de Atacama en el norte del desierto del mismo nombre, recibieron la influencia comercial y cultural de Tiwanacu.⁴ Esa civilización tuvo sus periodos formativos a contar del 237 a. C..⁵ La penetración de los elementos tiwanakus (tiahuanacotas) en el Desierto de Atacama ha sido estimada hacia el 400 d.C., incluso antes, el 200 d.C. Este proceso se habría concretado a través de caravanas de llamas y un mercado de intercambio en el oasis de San Pedro.⁶ El apogeo de Tiwanacu se produjo entre los años 500 y 1.100 d.C.⁷ A partir del año 950 d.C., San Pedro tuvo transformaciones materiales que evidencian una ruptura con el período previo, la que dio paso a entidades poblacionales múltiples y diversas. En su conjunto, éstas constituyeron la denominada Cultura Atacama, conquistada posteriormente por los Incas.⁸ Así, conforme a las evidencias científicas citadas, si bien la influencia cultural de Tiwanacu se extendió hasta la región del oasis de San Pedro, ésta no alcanzó la costa del desierto de Atacama.

¹ F. Rothhammer, F. Moraga, C. Santoro, y B. Arriaza (2010). Origen de los Changos. Análisis de ADNmt antiguo sugiere descendencia de pescadores de la cultura Chinchorro (7.900 - 4.000 A.P.). *Revista Médica de Chile*, Vol. 138, Nº 2, pp. 251-256.

² C. Aldunate, V. Castro, y V. Várela (2010). Los Atacamas y el pescado de Cobija, homenaje al maestro John Víctor Murra, *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 42, Nº 1, pp. 341-347.

³ K. Knudson (2007). La influencia de Tiwanaku en San Pedro de Atacama: Una investigación utilizando el análisis de isótopos del estroncio. *Estudios Atacameños: Arqueología y Antropología Surandinas*, Nº 33, pp. 7-24.

⁴ M. Uribe (2016). San Pedro de Atacama y la cuestión Tiwanaku en el norte de Chile: Impresiones a partir de un clásico estudio cerámico y la evidencia bioarqueológica actual (400-1.000 d.c.). *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 48, Nº 2, pp. 173-198.

⁵ M. Orellana (2012). Tiwanaku (Tiahuanaco), Bolivia y Chile. *Estudios Latinoamericanos*, Nº 7, Año 4. pp. 63-72.

⁶ *Ibid.*

⁷ J. Wayne (2008). *Ancient Tiwanaku*. Nueva York: Cambridge University Press.

⁸ M. Uribe, L. Rodríguez, y A. Alfaro (2003). Arqueología, patrimonio cultural y poblaciones originarias: reflexiones desde el desierto de Atacama. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 35, Nº 2, pp. 295-304.

2.1.2 El Despoblado de Atacama colonial

Al producirse la conquista de Perú y Chile, como así también durante el posterior período colonial español, el Desierto de Atacama fue denominado “el Despoblado de Atacama”.⁹ Esto, debido a su baja densidad poblacional. Las disputas posteriores por su soberanía hacen necesario observar que el mismo fue mencionado en diferentes documentos oficiales españoles relativos a la división política y administrativa de la región. Los de mayor jerarquía fueron las Cédulas Reales, las provisiones y disposiciones de los Virreyes, así como también algunos mapas cuya confección fue dispuesta por esas autoridades.

Tras crearse el Virreinato del Perú en 1542, los límites de la Real Audiencia de Lima quedaron establecidos por una Cédula Real del año siguiente. Estos incluyeron territorios actuales de Perú, Bolivia y Chile.¹⁰ En abril de 1548 el Oídor Pedro de la Gasca, a cargo del Virreinato (1546-1550), asignó a Pedro de Valdivia - para su conquista y gobernación -, el territorio desde Copiapó, que fijo en 27°, hasta el 41°. El mismo abarcó cien leguas desde la costa al interior. La concesión fue confirmada por Cédula Real de Carlos V en 1552.¹¹ En 1561, Felipe II creó la Audiencia de la ciudad de la Plata de los Charcas, cuyo territorio abarcó un perímetro de cien leguas en torno a esa ciudad. Su trazado incluyó 550 kilómetros de costa desde Ilo a Cobija.¹² En 1563 el monarca modificó su extensión incluyendo, entre otros territorios, “el Cuzco con sus términos”.¹³ Una Real Provisión de 1568 volvió a traspasar la ciudad de Cuzco y sus tierras colindantes a la Audiencia de Lima.¹⁴ Charcas conservó el territorio desde el Collao hasta la ciudad de la Plata.¹⁵ La delimitación daba continuidad costera al territorio de la Audiencia de Lima con el de la provincia de Chile. En mayo de 1573 se deslindó el territorio del Collao entre las audiencias de Lima y Charcas.¹⁶

El año 1680 Carlos II promulgó la “Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias” cuyo Título Quince se refería a los asuntos “De las audiencias y chancillería reales de las Indias”. La Ley V guardó relación con la Audiencia de Lima. Le asignó por distrito “la costa que hay desde dicha ciudad hasta el Reyno de Chile, exclusive, y hasta el puerto de Paíta, inclusive ... y hasta el Collao, exclusive ... y la ciudad de Cuzco, con los suyos inclusive”.¹⁷ Por su parte, la Ley IX se refirió a la Audiencia de Charcas y describió los límites del Collao. “desde el pueblo de Ayabiri, por el camino de Hurcosuyo, desde Atuncana, por

⁹ C. Bravo (2000). *La flor del desierto: el mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena*. Santiago: Lom Ediciones.

¹⁰ J. Gálvez (1990). *La real Audiencia y su configuración en el Virreinato*. Lima: BIRA.

¹¹ O. Silva (2010). *Atlas de Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

¹² J. M. Barros (2009). Charcas y el Mar. *Cuadernos de Historia Universidad de Chile*, Nº 30, pp. 7-28.

¹³ J. Roca (2007). *Ni con Lima ni con Buenos Aires: La formación de un estado nacional en Charcas*. Lima: Plural Editores.

¹⁴ J. Eyzaguirre (1963). *Chile y Bolivia, esquema de un proceso diplomático*. Santiago: Editorial Zig-Zag.

¹⁵ M. B. García (2009). Los Fondos Documentales de la Audiencia de Charcas. *Mundo Nuevo Nuevos Mundos*. Leg. Lima, 578, L.2, fols. 276 v°. 277 v°.

¹⁶ S. Villalobos (2007) Bolivia y el Mar. *Cuadernos de Historia*, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, pp. 115-134.

¹⁷ R. Aranda (1890). *Tratados del Perú*. Lima: Imprenta del Estado.

el camino de Arequipa, hacia la parte de los Charcas, ...".¹⁸ Sin embargo, el párrafo también precisó que limitaba "... por el Levante y Poniente, con los dos mares del Norte y del Sur,...".¹⁹ Esto último se contraponía con el límite previo que dejaba una faja costera de más de diez leguas separando a la Audiencia de Charcas del mar. La Ley XV precisó que el corregimiento de Arica, parte del distrito de la Audiencia de Lima, debía cumplir los mandamientos de la Audiencia de Charcas.²⁰

En 1776 una Real ordenanza segregó la Audiencia de Charcas del Virreinato de Perú integrándola al Virreinato de la Plata. Los Virreyes de Perú Manuel de Guirior (1776-1780) y Francisco Gil de Taboada y Lemus (1790-1796), afirmaron en documentos y memorias que Perú limitaba al sur con Chile.²¹ Posteriormente, una Real Ordenanza de 1782 creó ocho intendencias que integraron el Virreinato de Buenos Aires, entre ellas la Intendencia de Potosí. Esta mantuvo en su distrito a Atacama, sin precisar si se trataba del pueblo o la región del mismo nombre.²² En 1803 una Orden Real estableció que en el río Paposo (paralelo 25°) concurrían las extremidades de los tres gobiernos (Perú, Chile y Buenos Aires) y que debía agregarse al Virreinato de Lima.²³ En 1816 el Virrey del Perú José Abascal (1806-1816) informó a su sucesor que su jurisdicción se extendía por el sur hasta el desierto de Atacama, hasta los 25°.²⁴ Esta era la situación previa a la independencia de Chile y Bolivia.

En lo que respecta a los mapas coloniales avalados por la corona, dos resultaron relevantes con posterioridad. El primero fue el mapa del piloto de la Real Armada y primer Maestro de la Academia Real de Náutica de Lima, Andrés de Baleato, publicado por el Virrey Francisco Gil y Lemus, en 1793. El mismo se intituló "Plano General del Reyno de Chile en la América Meridional que comprehende desde 21 ½ hasta 47. Grados de Latitud S. y desde 61 ½ hasta 75. de Longitud Occidental de Cádiz".²⁵ El segundo fue un mapa confeccionado por oficiales de la Real Armada en 1790 y publicado por el Secretario de Estado y de Despacho Universal de la Marina, Juan de Langara, en 1799. Su título es más extenso por cuanto incluye detalles de la autoría. Se trata de la "Carta esférica de las costas del Reyno de Chile comprendidas entre los Paralelos de 38° y 22° de Latitud Sur, levantada por orden del Rey en el año de 1790 por varios oficiales de su Real Armada, Presentada a S.M. por mano del Excmo. Señor. D. Juan De Langara,

¹⁸ R. Contreras (1982). *Relación y documentos de gobierno del virrey del Perú, Agustín de Jáuregui y Aldecoa, (1780-1784)*. Madrid: Editorial CSIC.

¹⁹ *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Don Carlos II (1791)*. Madrid: Por la viuda de D. Joaquín Ibarra, Impresora de dicho Real y Supremo Consejo.

²⁰ F. Gálvez (1990). *op. cit.*

²¹ J. Eyzaguirre (1963). *op. cit.*

²² V. Sierra (1967). *Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Científica Argentina.

²³ G. Lagos (1985). *Los títulos históricos*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

²⁴ P. Lacoste (2015). Enclaustramiento de Bolivia y visión del otro: nueva mirada a los orígenes de la Guerra del Pacífico. *Cuadernos de Historia, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile*, diciembre, pp. 109-132.

²⁵ J. Eyzaguirre (1963). *op. cit.*

Secretario de Estado y del Despacho Universal de Marina. Año de 1799.”.²⁶ En ambos figuran el río Loa y el Desierto de Atacama, sin embargo, no incluyen trazados divisorios entre los diferentes territorios administrativos coloniales. La ausencia de divisiones territoriales en el mapa de Baleato dio lugar a debates posteriores entre historiadores de Chile y Bolivia.²⁷ En la práctica, las interpretaciones contrapuestas discreparon respecto a si la extensión territorial precisada en el mapa correspondía a la carta o a Chile.²⁸

2.1.3 Principales acontecimientos de la relación bilateral Chile- Bolivia (1825-1989)

La revisión de antecedentes históricos bilaterales abarca desde 1825, año en el que Bolivia nació a la vida independiente, hasta 1989. El mismo ha sido dividido en cuatro períodos menores conforme a las características diferenciadas que asumieron las disputas por soberanía territorial en la relación bilateral a contar de la década de 1840.

El primer de los periodos menores citados se inicia en 1825 y se extiende hasta el fin de la Guerra de Chile contra la Confederación Perú-boliviana en 1839. Durante el mismo la relación bilateral, que no estuvo libre de conflictos, tuvo la particularidad de no exhibir disputas territoriales. El inicio del segundo de los periodos establecidos corresponde a 1840, inicio de la década en la que emerge de la disputa territorial por Atacama. Su fin guarda relación con la ocupación chilena de Antofagasta en 1879. El tercero de los periodos comienza en 1880, abarca gran parte de la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, y concluye con el Tratado de 1904 entre Chile y Bolivia. En ese período Chile ocupó inicialmente, y administró después, la provincia de Antofagasta. Durante el último período, que se inicia en 1905 y concluye en 1989, Chile ejerció plena soberanía en esa provincia y Bolivia intentó, por diferentes mecanismos, obtener un acceso soberano al mar a través de la cesión de territorio chileno.

Relación Chile-Bolivia en el período 1825-1839

Tras la independencia de Bolivia en 1825, los contactos bilaterales entre Chile y Bolivia fueron limitados. El Desierto de Atacama, el más árido del mundo, constituía una barrera natural entre las dos naciones. Hacia el sur, el primer poblado chileno estaba en la caleta de El Paposo (25°). Sin embargo, a contar de 1823, cateadores chilenos penetraron en el desierto de Atacama desde la región minera de Copiapó descubriendo numerosos yacimientos que fueron explotados.²⁹ La construcción de una aduana en 1827 y la habilitación del puerto Lamar en la caleta de Cobija (22°) en 1828, decidida a fines de 1825, hizo permanente la presencia de Bolivia en el litoral norte de Atacama. Dada la

²⁶ S. Villalobos (2002). *Chile y Perú, La Historia que nos une y nos separa, 1535-1883*. Santiago: Editorial Universitaria.

²⁷ R. Prudencio (2011). *Historia de la negociación de Charaña: la más importante negociación del siglo XX sobre el problema marítimo boliviano*. La Paz: Plural Editores.

²⁸ J. M. Barros (2009). *op. cit.*

²⁹ A. Millán (2004). *La minería metálica en Chile en el siglo XIX. Colección Imagen de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

lejanía del altiplano, inicialmente la aduana recibió casi todos sus materiales y suministros desde Chile.³⁰ En septiembre de 1830, Chile autorizó la habilitación de las caletas de Flamenco y Chañaral de las Ánimas.³¹ Meses antes, Humphrey Bunster había solicitado permiso para embarcar cobre en bruto en Flamenco.³² En 1833, Diego Almeyda habilitó el puerto Chañaral de las Ánimas.³³

Si el contacto fronterizo estuvo inicialmente ausente, la realidad fue distinta en los ámbitos político y comercial. Los vínculos políticos comenzaron en la década de 1830 cuando Chile intentó obtener un préstamo boliviano para adquirir una fragata. La dinámica se modificó con la conformación de la Confederación Perú-boliviana en 1836 y la guerra de Chile con esa unidad política (1836-1839). Ambos sucesos se vincularon con la competencia portuaria entre Valparaíso y El Callao, que databa de la época colonial. A ello se sumó la posibilidad de alteración de los equilibrios en la subregión que generó la creación de la Confederación Perú-boliviana impulsada por el Presidente de Bolivia, Andrés de Santa Cruz, bajo su liderazgo. Aunque la competencia portuaria sólo involucró inicialmente a Chile y Perú, la situación se modificó con la emergencia de la nueva unidad binacional. Desde ese momento, y hasta su disolución, los intereses de Bolivia se amalgamaron con los de Perú, contraponiéndose parcialmente a los de Chile. Al crearse la Confederación, Bolivia interrumpió sus esfuerzos por obtener el puerto peruano de Arica y por desarrollar Cobija. Estos últimos habían motivado la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Chile en 1833. En febrero de 1836, al crearse de facto la Confederación, Perú desconoció un tratado comercial firmado con Chile en 1835. Al año siguiente, Santa Cruz decretó un conjunto de medidas destinadas a desviar hacia El Callao y Arica parte del flujo comercial que utilizaba el puerto de Valparaíso. Dado que ambas decisiones amenazaban con afectar significativamente la actividad portuaria de Valparaíso y los ingresos de la aduana chilena, la relación vecinal se complicó.

Adicionalmente, entre 1835 y 1837, se produjeron episodios que llevaron a los gobiernos de Chile y de la Confederación a considerar que el otro buscaba injerencia en sus asuntos internos. La fuga de opositores en un buque chileno desde El Callao, la prohibición de transportar armas desde Chile y la actividad periodística de exiliados peruanos en Chile, fueron vistos como una amenaza para la Concertación.³⁴ El arriendo de buques peruanos que fueron utilizados por una expedición del ex-Presidente Ramón Freire que conspiraba para recuperar el poder en Chile, generaron un efecto similar en Chile en 1836. Como respuesta, en agosto del mismo año, dos buques chilenos capturaron parte de la flota confederada en El Callao. Tras fracasar las negociaciones,

³⁰ E. Téllez y O. Silva (2012). Noticias sobre los inicios históricos de Lamar (Cobija), primer puerto de Bolivia en el Pacífico (1828). *Cuadernos de Historia* Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, Chile, N° 37, pp. 241-248.

³¹ O. Álvarez (1979). *Atacama de Plata*. Santiago: Editorial Toda América.

³² Ministerio de Hacienda de Chile, Boletín de las Leyes y de las Órdenes y Decretos del Gobierno, Santiago de Chile, 6 de junio de 1831, p. 68.

³³ O. Álvarez (1979). *op. cit.*

³⁴ E. Villanueva (1965). La lucha por el poder entre los exiliados peruanos (1836-1839), *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 6, 1963-1965, pp. 7-89.

Chile declaró la guerra a la Confederación a fines de ese año. En junio de 1837, unidades chilenas que se preparaba para la expedición a Perú se amotinaron y, antes de ser neutralizadas, fusilaron al Ministro del Interior y Relaciones Exteriores, Diego Portales. La desconfianza ya exacerbada hizo que las autoridades chilenas asumieran que la Confederación había sido responsable.³⁵ Chile buscó alianzas o apoyos en Ecuador, Nueva Granada y Argentina. Finalmente, sólo Buenos Aires se opuso a Santa Cruz. Durante la guerra, Chile envió dos expediciones a Perú. La primera, retornó a Chile tras firmar el Tratado de Paucarpata con la Confederación en noviembre de 1837. El Gobierno chileno argumentó que la firma del acuerdo había excedido las instrucciones de quienes lo suscribieron y, junto con no ratificarlo, envió una segunda expedición. Esta contó con la participación de la denominada División Peruana, integrada, entre otros, por opositores a la Confederación que habían estado exiliados en Chile.³⁶ La nueva fuerza expedicionaria derrotó al ejército de Santa Cruz en enero de 1839. La autoridad boliviana determinó la secesión de ese país de la Confederación, lo que llevó a la disolución de la alianza binacional y el restablecimiento de la libertad comercial que buscaba Chile.

Cabe observar que, hasta 1839, ninguno de los dos países exhibió un interés prioritario por establecer de un modo jurídico preciso la extensión total de su territorio. Para describir su territorio, Chile repitió la fórmula “desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos” en su Constitución de 1823.³⁷ También en su siguiente carta fundamental en 1833.³⁸ En sus constituciones, Chile no precisó el límite norte de su provincia de Coquimbo ubicada al extremo norte del país. Los alcances de las preposiciones “desde” y “hasta” serían motivo de controversia posterior. Tras su independencia, Chile consideró inoponible una Orden Real de 1803 que buscó establecer El Paposo como límite con Perú. Ello, debido a que la misma no había sido ejecutada.³⁹ Bolivia, en su Constitución de 1826, consideró parte de su territorio los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro.⁴⁰ En su Constitución de 1831, agregó las provincias “Litoral” y “Tarija”.⁴¹ Ambas fueron mantenidas en la Constitución de 1834.⁴² En su carta fundamental de 1839 incorporó otra modificación al hacer referencia al “distrito Litoral”.⁴³ La ausencia de delimitación

³⁵ V. Letelier (1905). *Sesiones Cuerpos Lejislativos de la República de Chile. 1811-1843. Cámara de Senadores, Sesión de apertura, en 1° de junio de 1839, Prieto José Joaquín, Presidencia de don José Miguel Solar*. Santiago: Imprenta Cervantes.

³⁶ S. Aldana (1998). La Confederación peruano-boliviana: los últimos sueños bolivarianos y los primeros de integración. *Revista Histórica*, Tomo XXXIX, 1996-1998, Lima, Perú, pp. 123-147.

³⁷ F. Ramón y M. Egaña (1823). *Constitución política del estado de Chile: promulgada en 29 de diciembre de 1823*. Santiago: Imprenta Nacional.

³⁸ Constitución Política de la República de Chile, 23 de mayo de 1833 (1833). En Fuentes documentales y bibliográficas para el estudio de la Historia de Chile, Universidad de Chile.

³⁹ Memoria Chilena (2017). Congreso Nacional de Chile. Documentos parlamentarios: Discursos de apertura en las sesiones del Congreso, i memorias ministeriales, 1838. Imprenta El Ferrocarril, Santiago, Chile.

⁴⁰ Biblioteca Saavedra Fajardo (2014). Constitución Política de Bolivia de 1826. La Paz, Bolivia.

⁴¹ Lexibox (2017). Bolivia: Constitución política de 1831, 14 de agosto de 1831.

⁴² Lexibox (2017). Bolivia: Constitución política de 1834, 20 de octubre de 1834.

⁴³ Lexibox (2017). Bolivia: Constitución política de 1839, 26 de octubre de 1839.

precisa dejó en evidencia que en el estado de organización en que se encontraban ambos países, la extensión del territorio que no controlaban en forma efectiva no constituía una preocupación fundamental. En ese escenario, en sus primeras décadas de vida independiente, Bolivia ocupó una franja en el norte del desierto de Atacama, en tanto Chile ocupó otra en el sur.

Relación Chile-Bolivia en el período 1840-1879

A contar de la década de 1840, la expansión efectiva de ambos países en el Desierto de Atacama los llevó a reclamar soberanía en la región. Entre diciembre de 1841 y marzo de 1842, al adjudicar derechos de explotación de guano, Bolivia precisó que su territorio costero se extendía entre los ríos Loa (21°25') y Salado (26°25').⁴⁴ Por su parte, en 1842, Chile promulgó una ley referida a la explotación de guaneras en la que incluyó Tocopilla (22° 05') y comenzó a autorizar la carga de guano en la costa norte de lo que consideraba su territorio.⁴⁵ Un año más tarde, creó la provincia de Atacama.⁴⁶

No obstante lo anterior, en 1842 Chile actuó como mediador tras la guerra entre Perú y Bolivia iniciada el año anterior, posibilitando la firma de un tratado de paz. Las fuerzas bolivianas, que habían ocupado Tacna, Arica y Puno, regresaron a su país.⁴⁷ Por su parte, el mismo año Bolivia nombró un representante permanente en Chile. Al año siguiente, Chile estableció un Consulado en Cobija.⁴⁸ Ese mismo año, Bolivia efectuó sus primeras protestas por la presencia de Chile en la región de Atacama. A través de Notas sucesivas exigió que Santiago reconociese que su frontera norte era el paralelo 26°.⁴⁹ Después, rectificó solicitando que lo hiciese en el paralelo 25°. En 1845, Chile respondió que su límite norte estaba demarcado por el río Loa.⁵⁰ Además, autorizó la explotación de guano en Mejillones. En forma simultánea, cateadores chilenos descubrieron yacimientos de cobre y oro en Atacama. En 1846 la Armada de Chile contribuyó a la instalación de explotaciones en Mejillones.⁵¹ En 1848, Andrés Bello hizo presente que había más de un título para gran parte del desierto, pero no para todo, y que el límite entre ambos países no había sido precisado en forma previa. Concluyó que el límite sólo podría fijarse por una transacción entre ambos países.⁵² En los siguientes años, Bolivia envió episódicamente fuerzas desde Cobija para detener la labor de guaneras autorizadas por Chile. Santiago, por su parte, envió buques desde el sur para hacer lo

⁴⁴ Gobierno de Bolivia (1834). *Colección oficial de leyes, decretos, órdenes, y resoluciones supremas que se han expedido para el régimen de la República Boliviana, volumen 1 parte 2*. La Paz: Imprenta del Colegio de Artes.

⁴⁵ G. Lagos (2013). La aspiración marítima de Bolivia (Anotaciones inéditas sobre los títulos históricos y el origen de la Guerra del Pacífico). *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, Vol. 45, Nº 176, 2013, pp. 99-134.

⁴⁶ C. Ríos (1963). *Chile y Perú, los Pactos de 1929*. Santiago: Editorial Nascimento.

⁴⁷ R. Bruce St John (1999). *La Política Exterior del Perú*. Lima: EXITUNO Editorial/Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

⁴⁸ M. Barros (1970). *Historia Diplomática de Chile, 1541-1938*. Santiago: Editorial Universitaria.

⁴⁹ J. Torres (1863). *Solución de la Cuestión de límites entre Chile i Bolivia*. Santiago: Imprenta El Ferrocarril.

⁵⁰ O. Espinoza (1965). *Bolivia y el mar 1810-1964*. Santiago: Editorial Nascimento.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² G. Lagos (2013). *op. cit.*

mismo en las faenas que operaban con licencia boliviana. Entre 1842 y 1857, Chile recibió solicitudes de 113 buques de diferentes nacionalidades para cargar guano en Mejillones, Angamos, Santa María y Lagartos.⁵³

En 1858, ambos países acordaron nombrar representantes para resolver las diferencias limítrofes. En julio de 1859, Chile envió una Nota exponiendo lo que entendía eran sus títulos en Atacama hasta el paralelo 21° 27'. Su elaboración se basó en gran medida en la "Memoria sobre el límite septentrional de Chile" del profesor de la Armada chilena Miguel Hurtado Guerrero. Aunque dos negociaciones bilaterales, efectuadas en 1858-1859 y 1860-1861, no lograron acuerdos, la última permitió progresos. Inicialmente, Bolivia buscó fijar la frontera en El Paposo con uso común de puertos y bahías entre los paralelos 24° y 26°. Después redujo su requerimiento al paralelo 24°30'. Por su parte, Chile propuso establecer la frontera en el paralelo 23° con un condominio en la bahía de Mejillones. El valor que había cobrado el territorio para ambos países era evidente, así como la validez que Chile y Bolivia asignaban a beneficios económicos como compensación a la cesión de territorios en litigio. Ante la falta de resultados, en 1863 el Congreso de Bolivia autorizó al Poder Ejecutivo a declarar la guerra a Chile si agotados los medios conciliatorios no se obtenía la reivindicación territorial u otra solución pacífica.⁵⁴

Pese a que los episodios conflictivos continuaron en Atacama, los cambios políticos en Chile y en Bolivia, permitieron la búsqueda de un entendimiento. El frente común presentado a España en 1865-1866 por Chile, Perú, Ecuador y Bolivia, reforzó las ideas de solidaridad continental de los liberales chilenos y del Presidente boliviano Mariano Melgarejo. Chile contó con una Legación permanente en Bolivia desde 1866, lo que contribuyó a la firma del Tratado de Límites de ese año, el que fijó la frontera en el paralelo 24°.⁵⁵ Además, estableció que los dos países compartirían las utilidades de la exportación de guano y de los derechos de exportación de minerales entre los paralelos 23° y 25°. Se trató de una transacción que no fue del todo satisfactoria para las partes. Al firmarse el acuerdo, el Presidente Melgarejo no disponía de recursos desarrollar el litoral.⁵⁶ Eso respondía al mal estado general de las finanzas fiscales.⁵⁷ Tras el acuerdo, entre 1866 y 1867, Bolivia otorgó las primeras concesiones a empresarios chilenos para la explotación de salitre en Antofagasta.

Sin embargo, Bolivia no dio cuenta de los ingresos aduaneros a Chile dificultando el cumplimiento cabal del Tratado de 1866. Para complicar aún más la situación, tras la

⁵³ G. Lagos (2013). *op. cit.*

⁵⁴ O. Espinoza (1965). *op. cit.*

⁵⁵ La actividad desplegada por ese Consulado puede interpretarse como un ejercicio de poder blando descrito por la Interdependencia Compleja ya que influyó en la agenda con Chile que adoptó el mandatario boliviano.

⁵⁶ J. Peres (2011). "Potosí ya no valía un Potosí. El impacto económico de la Independencia en Bolivia". X Congreso Internacional de la AEHE, Sesión Plenaria: El impacto económico en España y Latinoamérica de las independencias de las colonias y la revolución liberal. Universitat de Barcelona.

⁵⁷ E. Bieber (1989). "Bolivia 1825-1850: Aislamiento internacional y economía nacional" en H. Huber, M. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre, y H. Delgadillo (eds). *La deuda externa de Bolivia, 125 años de renegociaciones ¿y cuantos más? Desde la operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la Iniciativa HIPC*. La Paz: CEDLA-OXFAM.

destitución de Melgarejo, las nuevas autoridades buscaron desconocer sus actos jurídicos, incluido el acuerdo con Chile, lo que fue rechazado por Santiago. A fines de 1871, al enfrentar complejas relaciones con los tres países vecinos, Chile decidió la creación de un Ministerio de Relaciones Exteriores. A contar de 1872, la relación bilateral comenzó a complicarse nuevamente. Ese año, Bolivia acusó a Chile de apoyar una expedición opositora que intentó realizar una revolución sin éxito.⁵⁸ Durante el episodio, Chile movilizó dos corbetas a la costa de Atacama. A petición de Bolivia, Perú envió dos buques de mayor poder de fuego a realizar una demostración frente a ellas en Mejillones. Lima hizo saber a Santiago que no permanecería indiferente si el territorio de Bolivia era ocupado por una fuerza extranjera.⁵⁹ Durante el período, hubo roces cada vez más frecuentes entre las autoridades bolivianas del litoral atacameño y la población chilena. En 1878, el 93 por ciento de los habitantes de ese puerto era chileno y un 2 por ciento era boliviano que era mayoritaria. Entre 1872 y 1873 las autoridades bolivianas causaron la muerte de tres chilenos, y dejaron gravemente lesionados a otros, aumentando las tensiones bilaterales.⁶⁰

Las dificultades y desacuerdos que tuvo la aplicación del Tratado de 1866 llevaron a la firma del Tratado de 1874 que estableció la frontera en el paralelo 24° y un régimen particular para la explotación de recursos naturales entre los paralelos 23° y 24°. No se aumentarían los derechos de exportación a los minerales explotados en la zona, ni se impondrían nuevas contribuciones a personas, industrias o capitales chilenos, por veinticinco años. En paralelo, Bolivia había negociado un tratado de alianza con Perú que tenía una cláusula que lo hacía secreto. Firmado en febrero de 1873, fue catalogado como defensivo por sus signatarios. En octubre de ese año, al conocer su texto y alcances, Chile consideró que tenía un carácter ofensivo en su contra. Perú invitó a Argentina a suscribirlo ofreciendo el apoyo de su escuadra ante Chile en el caso de un eventual conflicto.⁶¹ Tras prolongadas discusiones internas, finalmente Buenos Aires descartó sumarse al tratado.

En 1878, el Presidente boliviano Hilarión Daza dio curso al cobro de un nuevo impuesto al salitre exportado, medida, aprobada por el Poder Legislativo boliviano a comienzos de ese año. El impuesto afectaba solo a la Compañía de Salitres de Antofagasta (CSFA) - de capital mayoritario chileno -, y era coincidente con dos situaciones. Los esfuerzos de Perú y la Casa Gibbs, inglesa, por instaurar un monopolio salitrero en el que la CSFA era la única empresa salitrera que se negaba a participar, y el arreglo de una disputa entre Bolivia y Perú relativa la aduana de Arica. Ante la negativa de la CSFA a pagar, Bolivia ocupó sus instalaciones. Chile manifestó su desacuerdo con la medida argumentando que violaba el Tratado de 1874. Desde julio de 1878 hasta febrero de 1879, Chile intentó impedir el cobro del impuesto, descartando un arbitraje

⁵⁸ E. Tellez (1989). *Historia General de las Fronteras de Chile con Perú y Bolivia. 1825-1929*. Santiago: Editorial: Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Universidad de Santiago de Chile.

⁵⁹ S. Villalobos (2002). *op. cit.*

⁶⁰ O. Espinoza (1965). *op. cit.*

⁶¹ J. M. Echenique (1921). *"El Tratado Secreto de 1873, Su documentación"*. Santiago: Imprenta Cervantes.

sin su suspensión.⁶² Cuando el Gobierno boliviano decidió llevar a remate los bienes de la CSFA en febrero de 1879, Chile ocupó militarmente el puerto de Antofagasta reivindicando su soberanía en la región de Atacama dado el incumplimiento del Tratado de 1874. El 1 de marzo de 1879, Bolivia se declaró en estado de guerra con Chile, expulsó a los ciudadanos chilenos de su territorio embargando propiedades y empresas.⁶³ En marzo de 1879, tropas chilenas ocuparon Calama, ciudad del interior de Atacama. El Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Lima distribuyó al cuerpo diplomático de esa capital una circular declarando la guerra a Chile. Hilarión Daza consideró “atentatoria” esta prematura declaración en un manifiesto que escribió dos años más tarde.⁶⁴ En este escenario, Chile declaró formalmente la guerra a Bolivia, y también a Perú, en abril. Este último país había intentado mediar negando su alianza con Bolivia, la que era conocida por Chile. El Gobierno chileno buscó, sin éxito, un acercamiento con Bolivia a través de gestiones reservadas de particulares.⁶⁵

Relación Chile-Bolivia en el período 1880-1904

Luego de la derrota aliada en Tacna en mayo de 1880, las fuerzas bolivianas se retiraron al altiplano concluyendo su participación en la fase bélica de la guerra. En octubre de ese año, los tres beligerantes buscaron acuerdos en la Conferencia de Arica a bordo del USS Lackawanna. Chile solicitó la cesión de los territorios al sur de la Quebrada de Camarones cuya población era mayoritariamente chilena. Santiago consideró la cesión de las regiones salitreras de Tarapacá y el norte de Atacama como una justa compensación por los gastos de una guerra que estimaba no había provocado.⁶⁶ Los aliados buscaron, sin lograrlo, obtener un arbitraje de Estados Unidos. La conferencia concluyó sin resultados y la guerra continuó. Aunque con posterioridad hubo sectores bolivianos que favorecían una negociación con Chile, Bolivia apoyó a su aliado hasta que Lima y Santiago firmaron el Tratado de Ancón en 1883.⁶⁷ Pese a ello, los aliados exhibieron algunas tensiones entre 1880 y 1882 por el interés boliviano por utilizar el puerto de Arica para su comercio. En el Tratado de Ancón, Chile y Perú acordaron realizar un plebiscito para definir el destino de las provincias de Tacna y Arica ocupadas por Chile. En el marco de la denominada “política boliviana” que favorecía una alianza estratégica con Bolivia, Chile buscaba adquirir esas provincias para traspasarlas a Bolivia a cambio de la posesión definitiva del litoral de ese país.⁶⁸

⁶² M. Ravest (1983). *La Compañía Salitrera y la Ocupación de Antofagasta 1878 – 1879*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

⁶³ S. Villalobos (2002). *op. cit.*

⁶⁴ H. Daza (1881). *Manifiesto del General don Hilarión Daza a sus conciudadanos*. París: Jules Le Clere impreur.

⁶⁵ S. Villalobos (2002). *op. cit.*

⁶⁶ J. Pérez (1918). *El Conflicto después de la Victoria: Recuerdos e Impresiones de un ex-diplomático chileno en el Perú*. Santiago, Editorial Zig-Zag.

⁶⁷ D. Parodi (2001). *La laguna de los villanos. Bolivia, Arequipa y Lizardo Montero en la Guerra del Pacífico (1881-1883)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Instituto Francés de Estudios Andinos.

⁶⁸ G. Bulnes (1919). *Guerra del Pacífico, Vol. III*. Santiago: Ediciones del Pacífico.

En abril de 1884, Chile y Bolivia firmaron un Pacto de Tregua que estableció que Chile continuaría administrando el territorio entre la desembocadura del río Loa y el paralelo 23°. Ambos países acordaron el recíproco ingreso libre de aranceles de sus productos naturales y los elaborados con ellos. Bolivia buscó la mantención de su comercio internacional y obtuvo tránsito libre por el puerto de Antofagasta y el establecimiento de una aduana conjunta en Arica.

Posteriormente, en 1891, Chile reactivó sus esfuerzos por concretar un acercamiento a Bolivia. Esto, en el marco de complejas relaciones con Argentina y Perú. Durante la Guerra Civil chilena de ese año, el Presidente boliviano Aniceto Arce manifestó su apoyo y reconoció como beligerantes a las fuerzas revolucionarias antes de su triunfo.⁶⁹ En mayo de 1895, ambos gobiernos concordaron tres tratados relativos a Paz y Amistad, Transferencia de Territorios y Comercio. Chile conservaría el territorio que administraba merced al Pacto de Tregua de 1884 a cambio de la cesión a Bolivia de la soberanía de Tacna y Arica. Si Chile no obtenía esos territorios de Perú, cedería a Bolivia la caleta de Vitor (18°, 75') u otra análoga. Ante el rechazo del sector liberal opositor boliviano a esos acuerdos, los gobiernos negociaron sucesivos protocolos adicionales cuya aprobación final se postergó. En paralelo, a fines de 1895 el Gobierno boliviano cedió a Argentina la región de la Puna de Atacama que Chile consideraba bajo su control. En noviembre de 1897 la Cancillería boliviana notificó a Chile que los tratados de mayo de 1895 quedarían caducos e inexistentes si Santiago no aprobaba el protocolo de diciembre de 1895.⁷⁰ Chile no se opuso a tal declaración, por lo que los acuerdos no completaron su ratificación. La disputa entre Santiago y Buenos Aires se resolvió en 1899 a través de un arbitraje de Estados Unidos. En esa fecha, la voluntad política de buscar una alianza con Bolivia había desaparecido en Chile. El interés de apoyar a Argentina, ante un eventual conflicto bélico con Chile, manifestado por el Presidente boliviano Severo Fernández, contribuyó a ello.⁷¹

En Chile, a contar de 1898 el Presidente chileno Federico Errázuriz inició y profundizó un acercamiento con Buenos Aires que incidió en la relación con Bolivia y Perú. Dado que el mandatario no informó inicialmente a su Cancillería de esa nueva política, se produjeron una serie de renuncias de funcionarios diplomáticos que se sintieron desautorizados.⁷² En esa época, la idea de anexar Tacna y Arica a Chile comenzó a tomar forma en el diseño de la política exterior chilena.⁷³ En agosto de 1900, el Ministro Plenipotenciario de Chile en La Paz, Abraham König, envió una Nota a la Cancillería boliviana sin haber efectuado la correspondiente consulta previa con Santiago. En duros términos, la Nota expuso un conjunto de razones por las que Chile conservaría el litoral conquistado por las armas. Aunque el autor de la Nota fue alejado de su cargo con posterioridad, el Canciller chileno Rafael Errázuriz distribuyó un mes después una

⁶⁹ J. Gumucio (1985). *Estados Unidos y el mar boliviano*. La Paz: Plural/Instituto Prisma.

⁷⁰ A. Gutiérrez (1905). *El Tratado de paz con Chile. Breve comentario en respuesta al Manifiesto de la minoría parlamentaria*. La Paz: Imprenta y Litografía Artística.

⁷¹ J. M. Concha y C. Garay (2013). *Tratado 1904. Negociaciones e intereses involucrados*. La Paz: Plural Editores.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

circular que consagraba el nuevo enfoque realista chileno. A contar de ese año, Chile modificó su política y ofreció compensaciones económicas y no territoriales a cambio del litoral boliviano.

En 1902, la firma de los Pactos de Mayo entre Chile y Argentina completó un cambio de escenario relevante. Bolivia ya no podría buscar beneficiarse de un conflicto entre Santiago y Buenos Aires. El mismo año, a través del influyente empresario y político Avelino Aramayo, el Gobierno liberal boliviano presentó a Chile las bases del Tratado de Paz y Amistad de 1904. Junto a otros beneficios, los términos de acuerdo buscaban dotar a Bolivia de un ferrocarril que permitiese exportar su producción, básicamente minera. Entre los quienes lo impulsaron se contaron el empresario minero Félix Aramayo y los ex-presidentes Mariano Baptista y Aniceto Arce, propietario del mineral de Huanchaca. Tras un prolongado debate, el Congreso boliviano lo ratificó con la oposición de parlamentarios conservadores y miembros del gobernante Partido Liberal.⁷⁴ La minoría parlamentaria manifestó su oposición a través del denominado Manifiesto de Sucre.⁷⁵ El tratado contempló que Bolivia cedería a Chile su provincia del litoral a cambio de beneficios financieros y comerciales relevantes para la época. Santiago entregó 300.000 libras esterlinas en efectivo y pagó créditos que Bolivia reconocía a compañías chilenas. A ello, sumó la costosa construcción del ferrocarril Arica-La Paz y la concesión del más amplio y libre derecho de tránsito comercial a favor de Bolivia por los puertos chilenos habilitados para tales efectos. En ellos, Bolivia podría construir sus agencias aduaneras. El Tratado tuvo un protocolo adicional confidencial que estableció que los gobiernos colaborarían para que, en definitiva, Tacna y Arica quedasen bajo soberanía chilena.⁷⁶

La Relación Chile-Bolivia en el período 1905-1989

En los años siguientes, la relación bilateral exhibió una normalización importante. Ambos países firmaron una convención ferroviaria en 1905, un protocolo sobre exención de aduana y una convención telegráfica en 1906 y un protocolo ferroviario el año 1908. Sin embargo, en abril de 1910, el Canciller boliviano David Sánchez envió una circular a las Cancillerías de Chile y Perú exponiendo en un memorándum que su país no podía permanecer aislado del mar. Precisó que Bolivia haría cuanto le fuera posible por llegar a contar con un puerto cómodo sobre el Pacífico.⁷⁷

La comunicación boliviana no alteró la relación bilateral. En 1912, Santiago y La Paz firmaron una convención sobre tráfico comercial. En 1913 el futuro Presidente de Bolivia, Ismael Montes, quien había firmado el Tratado de 1904, realizó gestiones oficiosas ante personalidades chilenas buscando favorecer la entrega de Arica a su país. Ese mismo año, entró en funciones el ferrocarril Arica-La Paz.⁷⁸ En enero de 1920, el

⁷⁴ C. Mesa (2014). "1904, ciento diez años después", Página web de Carlos Mesa, 20 de octubre.

⁷⁵ A. Gutiérrez (1905). *op. cit.*

⁷⁶ C. Bustos (2004). *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la Independencia a Monterrey*. Santiago: ADICA/RIL Editores.

⁷⁷ F. Novak y S. Namihas (2013). *Las Relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Lima: Imprenta Equis Equis.

⁷⁸ M. Alliende (1993). *Historia del Ferrocarril en Chile*. Santiago: Pehuén Editores/Goethe Institute.

Canciller boliviano Carlos Gutiérrez y el representante de Chile en La Paz, Emilio Bello, firmaron un acta protocolizada en la que Bolivia reiteró su interés por contar con un puerto propio e hizo presente que algunas cláusulas del Tratado de 1904 no estaban siendo debidamente atendidas. Chile manifestó estar dispuesto a procurar que Bolivia adquiriese una salida propia al mar a través de una zona al norte de Arica cuya soberanía dependía de un plebiscito acordado con Perú.⁷⁹

En cuanto se creó la Liga de las Naciones, Bolivia solicitó sin éxito, en 1920 y 1921, la revisión del Tratado de 1904.⁸⁰ Dos años más tarde, el plenipotenciario boliviano en Chile, Ricardo Jaimes, entregó una Nota proponiendo la revisión del tratado. Chile descartó la revisión, pero manifestó disposición para recibir propuestas de otro pacto que no modificase el acuerdo ni interrumpiese su continuidad territorial.⁸¹ Como reacción, en 1923 Bolivia no participó en la V Conferencia Panamericana en Santiago. El año 1926, ejerciendo buenos oficios en la disputa de Chile y Perú por Tacna y Arica, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Frank Kellogg, propuso la cesión de las provincias a Bolivia. Chile accedió a considerar en principio la situación pero, tras dilatar su respuesta, Perú descartó de plano la posibilidad.⁸² En, Chile entregó a Bolivia la sección del ferrocarril Arica-La Paz construida en territorio boliviano.⁸³ Cuando, en 1929, Chile y Perú acordaron que Arica quedaría para el primero y Tacna para el segundo, La Paz manifestó a Estados Unidos que los términos negociados resultaban contrarios a sus intereses.⁸⁴

En febrero de 1929, tras una crisis entre Bolivia y Paraguay, Chile envió un memorándum a Bolivia comunicándole que no tenía obligación de autorizar el tráfico de armas a través de su territorio. Al producirse la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) Chile se declaró neutral. Aunque Bolivia no pudo importar armas a través de Chile, país que no vendió armas ni caballos requeridos por ninguno de los beligerantes, 105 chilenos combatieron en el bando boliviano.⁸⁵ En la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires a fines de 1936 tras el fin de ese conflicto, Chile y Bolivia suscribieron un acta. A través de ella, designaron una comisión mixta encargada del estudio de las relaciones económicas entre ambos países, la que permitió la firma de un protocolo y seis convenios entre 1937 y 1938. Entre ellos, un convenio de explotación del ferrocarril Arica-La Paz, una convención sobre tránsito y el Tratado de Comercio de 1938. Al año siguiente, Chile decidió aprovechar

⁷⁹ R. Orias (2015). La demanda marítima de Bolivia en La Haya: entre el *pacta sunt servanda* y la *promissio est servanda*", *La Balsa de Piedra, Revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, Nº 10, pp. 1-14.

⁸⁰ R. Brockmann (2012). *Tan lejos del mar: Bolivia entre Chile, Perú y Paraguay en la década extraviada, 1919-1929*. La Paz: Plural Editores.

⁸¹ U. Figueroa (2007). *La Demanda Marítima Boliviana en los Foros Internacionales*. Santiago: RIL Editores.

⁸² J. Basadre (1974). El Conflicto de pasiones e intereses en Tacna y Arica: 1922-1929. *Historia y cultura*, Nº 8, pp. 5-68.

⁸³ M. Alliende (1993). *op. cit.*

⁸⁴ R. Prudencio. "Participación diplomática estadounidense en torno al problema marítimo boliviano", *El Día*, La Paz, 6 de junio de 2013.

⁸⁵ L. Jeffs (2004). Combatientes e instructores militares chilenos en la Guerra del Chaco. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 1, Nº 19, pp. 58-85.

parcialmente las aguas del Lauca para abastecer la ciudad de Arica. Para ello, entregó los antecedentes solicitados por Bolivia. Tras intercambiar notas, Bolivia no se interesó en el asunto durante ocho años.⁸⁶

En junio de 1947, el Embajador boliviano Alberto Ostria propuso a Chile la cesión a su país de la ciudad y el puerto de Arica. Ofreció a Chile conservar el Morro de Arica y otros sitios históricos, lo que fue descartado por Santiago.⁸⁷ En 1848, Chile y Bolivia firmaron el Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias o Pacto de Bogotá. En junio de 1950, Chile y Bolivia intercambiaron notas manifestando su interés por iniciar una negociación directa respecto a una salida soberana de Bolivia al mar. Ello, considerando las recíprocas conveniencias e intereses de ambos países.⁸⁸ La iniciativa, apoyada por Estados Unidos, contempló la cesión a Bolivia de una franja de territorio de diez kilómetros de ancho al norte de Arica y la utilización de las aguas del lago Titicaca para proveer de energía hidroeléctrica y riego al norte de Chile. No se consideró que Bolivia cediese territorios a Chile.⁸⁹ La iniciativa generó opiniones encontradas. Organizaciones civiles de Iquique y Toledo (Oruro) que apoyaban la integración, estuvieron a favor. Los habitantes de Arica e influyentes personalidades bolivianas, en contra. En el puerto de Arica se temía un perjuicio para su actividad económica.⁹⁰ En Bolivia, los opositores contaron en sus filas a influyentes personalidades, entre ellas, los políticos Franz Tamayo y Eduardo Diez de Medina. A favor de otorgar compensaciones a Chile estuvo el jefe del Partido Revolucionario Auténtico, Walter Guevara.⁹¹ La prensa también tuvo un rol en el resultado de esas conversaciones que fueron reservadas hasta que la revista chilena “*Ercilla*” las divulgó.⁹² El rechazo que se desencadenó fue una de las razones de su posterior fracaso.⁹³

En febrero de 1953 los cancilleres de ambos países firmaron la Declaración de Arica que contenía precisiones relativas al libre tránsito. En 1955, los presidentes Víctor Paz Estenssoro y Carlos Ibáñez, intercambiaron visitas en enero y agosto. En enero, firmaron un Tratado de Complementación Económica y, en octubre, suscribieron un Protocolo Complementario para la construcción del oleoducto Sica Sica-Arica requerido por Bolivia. Chile entregó en concesión a Bolivia dos terrenos en Arica y una franja desde esa ciudad a la frontera para la operación y transferencia de los hidrocarburos. El oleoducto comenzó a operar diez años más tarde. En 1955 los dos países firmaron otros convenios,

⁸⁶ E. Meneses (1992). La crisis fronteriza chilena: Primera Parte, 1954-1973. *Revista de Ciencia Política* Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIV, Nº 1 y 2, pp. 129-147.

⁸⁷ U. Figueroa (2002). *op. cit.*

⁸⁸ O. Pinochet de la Barra (2004). *Chile y Bolivia: ¡Hasta cuándo!* Santiago: Lom Editores.

⁸⁹ J. Gumucio (1985). *op. cit.*

⁹⁰ C. Ovando y S. González (2014). La relación bilateral chileno-boliviana a partir de las demandas tarapaqueñas: aproximación teórica desde la paradiplomacia como heterología. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 46, Nº 177, Santiago, Chile, pp. 35-64.

⁹¹ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

⁹² M. Cortés (2015). En torno de las conversaciones de 1950. La política hacia Bolivia de Gabriel González Videla: 1946-1952. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 15, Nº 2, pp. 149-171.

⁹³ L. Maira. “La salida al mar pasa por un trabajo de convencimiento político”, *Radio Media Naranja*, Países Bajos, 7 de julio de 2013.

entre ellos uno comercial y otro de pagos. En 1958, Iquique y Oruro apoyaron la iniciativa de la construcción de un camino entre ambas ciudades.⁹⁴

En 1962, La Paz rompió relaciones diplomáticas con Chile cuando Santiago dio curso a la captación parcial de aguas del río Lauca pese a su oposición. Las autoridades bolivianas buscaron, sin éxito, apoyo en la OEA. En 1971, el Canciller boliviano, Huáscar Taborga, planteó a su homólogo chileno establecer conversaciones sobre un corredor y un puerto al norte de Arica, o bien sobre un enclave en Mejillones o Tocopilla. El Canciller Clodomiro Almeyda consideró poco factibles las propuestas.

En diciembre de 1974, Chile y Bolivia - en conjunto con seis países -, suscribieron en Lima una declaración en el marco de la conmemoración del sesquicentenario de la batalla de Ayacucho. A solicitud de Bolivia, el texto incluyó una frase que establecía que la mediterraneidad boliviana era motivo de preocupación continental, quedando establecido que los Estados ofrecían cooperar en la búsqueda de soluciones de acuerdo a los principios del Derecho Internacional y la Carta de la OEA.⁹⁵ En febrero de 1975, los mandatarios de Chile y Bolivia, Augusto Pinochet y Hugo Banzer, se reunieron en la localidad fronteriza de Charaña acordando reestablecer relaciones diplomáticas.⁹⁶ Ambos países iniciaron un proceso de negociación relativo al interés boliviano por acceder al Océano Pacífico con soberanía. La Paz solicitó un corredor entre la línea de la Concordia en el límite de Chile con Perú y el área urbana de Arica, o bien, un enclave al sur de Pisagua en la región de Antofagasta. Chile sólo aceptó considerar lo primero a través de la modalidad de un canje territorial. Al ser consultado, Perú propuso la creación de un área territorial bajo soberanía compartida de los tres Estados al norte de Arica y una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica. Tal fórmula no fue aceptada por Chile.⁹⁷ En marzo de 1978, Bolivia rompió nuevamente relaciones diplomáticas con Chile.

En 1979, la X Asamblea de la OEA reunida en La Paz aprobó, con la ausencia de los delegados de Chile y Paraguay, la Resolución 426. Su texto estableció que encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtuviese acceso soberano y útil al Océano Pacífico resultaba de interés hemisférico permanente. A los Estados a los que el problema concernía en forma directa, les recomendó iniciar negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el Océano Pacífico. Esto, teniendo en consideración los derechos e intereses de las partes. La declaración precisó que se podrían incluir otros elementos en la búsqueda de tal solución. Entre ellos la incorporación de una zona portuaria de desarrollo multinacional integrado y el interés boliviano de no otorgar compensaciones territoriales. Chile hizo presente que la Resolución no resultaba vinculante ni le generaba obligaciones.⁹⁸ En 1983, la OEA aprobó la Resolución 686 que exhortó a iniciar un proceso de acercamiento para superar

⁹⁴ C. Ovando y S. González (2014). *op. cit.*

⁹⁵ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

⁹⁶ R. Prudencio (2011). *op. cit.*

⁹⁷ P. Carvajal (1994). *Charaña, Un acuerdo entre Chile y Bolivia y el tercero en discordia*. Santiago: Editora Arquén.

⁹⁸ C. Bustos (2004). *op. cit.*

problemas, incluida la salida soberana al Océano Pacífico para Bolivia. Ello, en base a las recíprocas conveniencias, derechos e intereses de las partes. Chile no se opuso al consenso.

Posteriormente, con avances y retrocesos, Chile y Bolivia concretaron contactos bajo los auspicios de Colombia. En 1986, el Presidente de Bolivia, Víctor Paz Estenssoro, planteó a través de la prensa la necesidad de un “enfoque fresco” para buscar un camino de entendimiento con Chile. Tras ello, se creó una Comisión Binacional de Acercamiento. En abril de 1987, gracias a los buenos oficios de Uruguay, los Cancilleres de Chile y Bolivia se reunieron en Montevideo. Bolivia presentó como resultado de esta aproximación dos memoranda. El primero solicitó una franja territorial con soberanía contigua a la línea de la Concordia que limitase al sur con el casco norte de la ciudad de Arica. El segundo, expuso la posibilidad de obtener un enclave territorial al sur de Arica como alternativa. Contempló tres posibilidades. De caleta Camarones a Pisagua (42 km de costa y 25 km de profundidad), de Tocopilla a Punta Cobija (47 km de costa y 25 km de profundidad) y de Caleta Michilla a Mejillones (50 km de costa y 30 km de profundidad). Bolivia no mencionó una compensación territorial. En junio de 1987, tras consultas que involucraron diferentes instancias, del Gobierno y la sociedad civil, la Cancillería chilena informó su rechazo a la propuesta boliviana. El rechazo a la cesión territorial de la Armada de Chile, parte de la Junta de Gobierno, se hizo explícito debido a su divulgación a través del periódico *El Mercurio*. Con posterioridad se sumaron diferentes personalidades, opositores y grupos cívicos de la región de Antofagasta.⁹⁹ En Bolivia también hubo personalidades que se opusieron a la negociación. En Bolivia, los ex Cancilleres Jorge Escobari y Gonzalo Romero se sumaron a los críticos.¹⁰⁰ En septiembre Bolivia descartó una invitación de Chile a reanudar las reuniones de la Comisión Binacional. Con el gobierno chileno concentrado en lo sucesivo en buscar su sobrevivencia política, que no lograría, no hubo nuevas aproximaciones en el período. Entre 1979 y 1989 la OEA emitió once Resoluciones sobre el tema marítimo.¹⁰¹

2.2 Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral (1825-1989): primer nivel de análisis

Este nivel de análisis aborda dos variables para el período 1825-1989 conforme a la metodología definida en el capítulo precedente. El rol que tuvieron ambos Estados en la relación bilateral y los principales objetivos de Chile y Bolivia respecto al otro país. El análisis de estas variables resulta fundamental para caracterizar aquellos elementos particulares de la acción estatal que pueden resultar de utilidad para el análisis de la relación bilateral posterior a 1989. Tanto en lo que respecta a la actividad de ambos Estados y sus objetivos, como en su relación con otros actores que buscaron, y a veces

⁹⁹ A diferencia de lo acontecido en la década previa, el Gobierno chileno no sólo debió consultar a los altos mandos, sino también a otros actores. Asimismo, no pudo evitar que la prensa divulgase los desacuerdos que se produjeron.

¹⁰⁰ C. Bustos (2004). *op. cit.*

¹⁰¹ K. Longaric (2010). “Bolivia en la OEA”. Resumen de la disertación de la Dra. Karen Longaric en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo.

lograron, injerencia en ella. La eventual identificación de tales particularidades resulta relevante para el presente capítulo por diferentes razones. Permitiría asignar valor explicativo a ambas variables para esta relación bilateral en particular, lo que contribuiría en el análisis de ella en el periodo posterior a 1989. A la vez, sustentaría la conveniencia de utilizar una metodología que aborde las capacidades diferenciadas de los Estados al asumir su rol e impulsar sus objetivos en el plano bilateral.

2.2.1 Rol de los Estados de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

En primer lugar, se analizará la actividad exhibida por ambos Estados en el ámbito de la relación bilateral, a través de la identificación de las particularidades de sus principales acciones. El análisis incluye las intervenciones de otros actores - políticos, empresarios, medios de prensa, académicos, y miembros u organizaciones de la sociedad civil -, que pugnaron por incidir en la relación bilateral. Con la finalidad de contribuir en la articulación de una explicación de lo acontecido en el periodo, se revisa la eventual existencia de asociaciones entre la actividad de los Estados y la emergencia y desempeño de esos actores.

El Estado emerge como actor predominante en la relación bilateral (1825-1839)

Al iniciar sus relaciones bilaterales pocos años después de sus respectivas independencias, Chile y Bolivia exhibieron una práctica similar en materia de política bilateral. Sus gobiernos tuvieron un rol central liderados por sus respectivos hombres fuertes. A contar de 1829, la relevancia de Andrés de Santa Cruz, Presidente de Bolivia (1829-1839) y Protector de la Confederación (1836-1839), rivalizó con el Ministro chileno Diego Portales. Desde las carteras de Interior, Relaciones Exteriores (1830-1831), Guerra y Marina (1830-1832 y 1835-1837), este último manejó el poder en Chile en forma indiscutida. El carácter autoritario de los gobiernos de ambos líderes determinó que la oposición y la prensa sólo lograsen injerencia episódica y acotada en la relación bilateral. A través de diferentes mecanismos, tanto el Gobierno chileno, como el confederado, reprimieron a sus opositores. Desde el inicio del Gobierno conservador en 1830, Portales dispuso destituciones, relegaciones y destierros de sus adversarios.¹⁰² Medidas que se acompañaron de la episódica censura de prensa y presiones sobre el Poder Judicial.¹⁰³ Por su parte, Santa Cruz logró gobernar con poderes absolutos y recurrió al exilio de los opositores.¹⁰⁴ Ante esta situación, las respectivas oposiciones, intentaron desestabilizar a sus gobiernos desde el exterior. La real o supuesta vinculación del Gobierno del otro país con sus opositores fue vista por los Gobiernos de Chile y Bolivia como una injerencia en sus asuntos internos (*vid supra*, p. 77).

En cuanto a los medios de prensa de la época, algunos se vincularon estrechamente al debate político desde posiciones opositoras, enfrentando restricciones y censura. En

¹⁰² J. Lastarria (1861). *Don Diego Portales. Juicio histórico*. Santiago: Imprenta el Correo.

¹⁰³ S. Villalobos (1989). *Portales una falsificación histórica*. Santiago: Editorial Universitaria.

¹⁰⁴ M. E. Fernández (1989). El Mariscal Andrés Santa Cruz. *Historia*, Instituto de Historia Universidad Católica de Chile, N° 24, pp. 215-252.

Bolivia, Santa Cruz prohibió los periódicos que no compartían sus ideas y utilizó la prensa para su propia publicidad.¹⁰⁵ En Chile, la desarticulación y persecución del sector liberal efectuada a contar de 1830 llevó a que sólo un periódico opositor sobreviviese a través del expediente de atacar a Santa Cruz. Se limitó a hacer presente la falta de discusión sobre la política exterior y a exponer acerca de los riesgos de una guerra. Desde 1836, algunos de los exiliados peruanos residentes en Chile publicaron periódicos para atacar el régimen de Santa Cruz. En ocasiones, actuaron en estrecha relación con políticos chilenos.¹⁰⁶ El Encargado de Negocios de Bolivia en Chile también se vinculó a un periódico chileno.¹⁰⁷ Durante esos años no hubo, como sí acontecería en las siguientes décadas, autores de obras - publicistas -, que abordaran la relación bilateral.

Los habitantes del puerto de Arica, mayoritariamente peruanos en la época, se manifestaron partidarios de incorporarse a Bolivia en 1826 y 1836, y a la Confederación con posterioridad. Lo primero a través de un memorial entregado por ellos a Simón Bolívar en 1826, y tras una asamblea de notables en marzo de 1836. En mayo de ese mismo año, una asamblea de comerciales de la ciudad resolvió su apoyo mayoritario a la Confederación, acordando romper con Lima y el Estado peruano. Aunque fue una decisión de ciudadanos peruanos, la situación incidió en la relación de Bolivia, y de la Confederación, con Chile.

El Estado como actor predominante y la emergencia de otros actores (1840-1879)

Con posterioridad a 1840, los gobiernos de Chile y Bolivia incrementaron sus interacciones. Se trató de un amplio espectro de interacciones que abarcó desde negociaciones hasta episodios conflictivos, incluidas aquellas que desencadenaron la Guerra del Pacífico en 1879.

En el período, el incremento de la actividad extractiva en la región de Atacama y la actividad financiera, ampliaron la naturaleza de los actores con intereses en la relación bilateral. En forma progresiva, se incorporaron explotadores de guano, armadores, cateadores, mineros, financistas, empresarios, y finalmente una masa de población que se desplazó desde Copiapó al norte. Bolivia autorizó explotadores de guano de 1841 y Chile lo hizo desde 1845. Esta actividad involucró barcos de diferentes nacionalidades que ocasionalmente fueron apresados por las autoridades del país que no había autorizado la extracción de guano. Entre los empresarios, uno de los más destacados fue Agustín Edwards, quien llegaría a ser el socio controlador de la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta (CFSA) en 1872. Los empresarios chilenos fueron los principales en la minería aurífera de Caracoles al interior de Atacama y estuvieron presentes en la compañía cuprífera de Corocoro de la Paz y en Oruro.¹⁰⁸ Algunos de ellos también otorgaron importantes préstamos al Gobierno de Bolivia, como fue el caso de

¹⁰⁵ M. E. Fernández (1989). *op. cit.*

¹⁰⁶ E. Villanueva (1965). *op. cit.*

¹⁰⁷ J.C. Arellano (2011). Los republicanos en armas: los proscritos, el gobierno y la opinión pública ante la Confederación Perú-Boliviana. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, Universidad de Talca, Vol. 2, Nº 26, pp. 49-66.

¹⁰⁸ S. Villalobos (2002). *op. cit.*

José Santos Ossa en 1858 y Melchor Concha y Toro en 1867.¹⁰⁹ En el período, también hubo empresarios de otras nacionalidades con importante actividad en Valparaíso y Atacama. Entre ellos, William Gibbs y Melbourne Clark, socios de *la Tarapacá Nitrate Company* desde 1865.¹¹⁰ Posteriormente, la Casa Gibbs fue socia minoritaria en la CFSA. Al final del período, a través de su filial en Lima, la Casa Gibbs buscó incluir a Atacama en una operación peruana destinada a organizar un monopolio salitrero en la región.¹¹¹ La iniciativa, conocida por el Gobierno de Chile y los accionistas chilenos de la CSFA, fue determinante en el inicio de la Guerra del Pacífico. El crecimiento de las actividades extractivas en Atacama llevó a la concentración de intereses y población chilena en la región. Tal situación no dejó de ser una consideración relevante para ambos gobiernos desde la década de 1860. Los intereses de los empresarios y mineros chilenos explican en buena medida los términos de los tratados de 1866, 1874 y los esfuerzos del Gobierno de Chile por evitar nuevos tributos bolivianos.

Las fuerzas políticas opositoras sólo fueron relevantes para la relación bilateral cuando incidieron en la acción de los gobiernos. Esto aconteció en 1872 con una expedición del opositor Quintín Quevedo, la que el Gobierno boliviano sospechó había sido apoyada por Chile (*vid supra*, p. 81). La injerencia de la opinión pública en la relación bilateral fue descrita desde la década de 1860 en Chile.¹¹² En el caso de Bolivia, desde 1879.¹¹³ En cuanto a los denominados publicistas que divulgaron los derechos que cada país estimaba tener en Atacama, estos surgieron a contar de 1863. En Chile, Miguel Luis Amunátegui (1863) y la línea editorial periódico "*El Mercurio de Valparaíso*". En Bolivia, Rafael Bustillo, José María Santivañez y Manuel Macedonio Salinas (1863). También puede incluirse el proselitismo ferrocarrilero boliviano, desarrollado por los discursos y publicaciones de José Avelino Aramayo, Ernesto Ruck y Aniceto Arce.¹¹⁴ Los problemas de la población chilena de Antofagasta con las autoridades bolivianas motivaron malestar popular en Chile al ser divulgadas por la prensa. Al final del período, el Gobierno de Chile utilizó particulares chilenos y bolivianos como emisarios ante Hilarión Daza buscando lograr un acercamiento entre ambos países.¹¹⁵

El Estado y la conservación de su rol predominante (1880-1904)

Durante la Guerra del Pacífico y tras su conclusión, los liderazgos de las autoridades de ambos países continuaron siendo trascendente en la relación bilateral. En Chile, el

¹⁰⁹ H. Huber, M. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre, y H. Delgadillo (2001). *La deuda externa de Bolivia, 125 años de renegociaciones ¿y cuantos más? Desde la operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la Iniciativa HIPC*. La Paz: CEDLA-OXFAM.

¹¹⁰ R. Bernal-Meza (1996). Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos. *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, Vol. 29, Nº 133, pp. 19-72.

¹¹¹ M. Ravest (2008). La Casa Gibbs y el monopolio salitrero peruano: 1876-1878. *Historia, Universidad Católica de Chile*, Vol. I, Nº 41, pp. 63-77.

¹¹² O. Espinoza (1965). *op. cit.*

¹¹³ H. Daza (1881). *op. cit.*

¹¹⁴ L. Castro (2003). Espejismos en el Desierto, Proyectos Ferroviarios e integración subregional (Tarapacá 1865-1937. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 5, Año 4, pp. 21-48.

¹¹⁵ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

Canciller, y después Presidente, Domingo Santa María, fue el principal impulsor de la “política boliviana” que buscó alejar a Bolivia de Perú y aproximarla a Chile.¹¹⁶ El Presidente Jorge Montt (1891-1896) implementó una política similar. Por su parte, el Presidente Manuel Balmaceda (1886-1891) ejecutó una política realista que no consideró esa perspectiva.¹¹⁷ Lo mismo hizo con posterioridad el Presidente Federico Errázuriz (1896- 1901).¹¹⁸ En Bolivia, los presidentes Mariano Baptista (1892-1896), José Pando (1899-1904) e Ismael Montes (1904-1909) impulsaron diferentes entendimientos con Chile. Por el contrario, los mandatarios Hilarión Daza (1876-1879) y Narciso Campero (1880-1884), privilegiaron la mantención de la alianza con Perú.

En cuanto a la injerencia de la oposición política en Bolivia, y de particulares en ambos países, ésta no fue menor. En las primeras fases de la guerra, algunos políticos bolivianos fueron partidarios de una negociación con Chile a la que se opuso el Presidente Hilarión Daza. El Gobierno mantuvo la alianza con Perú hasta el fin de la guerra.¹¹⁹ Sin embargo, los “*practicistas*” vinculados a los intereses mineros propiciaron un entendimiento directo con Chile.¹²⁰ Pese a las derrotas militares, Narciso Campero perseveró en la decisión de no negociar con Chile, lo que motivó el alejamiento del Vicepresidente “*practicista*” Aniceto Arce del Gobierno.¹²¹ Entre 1895 y 1897, los parlamentarios liberales bolivianos impidieron la ratificación de los acuerdos con Chile que buscaban alcanzar el Gobierno conservador. Posteriormente, cuando el gobernante Partido Liberal firmó el Tratado de 1904 con Chile, la minoría parlamentaria manifestó su rechazo a través del “manifiesto de Sucre”. El Senador Pastor Sainz, quien había apoyado la política del Gobierno previamente, se sumó al rechazo.¹²²

En Chile, el Gobierno no tuvo obstáculos políticos para mantener el esfuerzo bélico del país durante la guerra. La unidad nacional lograda permitió incluso realizar elecciones presidenciales en medio de la contienda. El Pacto de Tregua de 1884 y Tratado de Paz y Amistad de 1904, tampoco tuvieron oposición política relevante. El primero ponía fin al estado de guerra que ya duraba cinco años, el segundo permitía adquirir título de soberanía sobre el disputado norte del Desierto de Atacama.

En el ámbito privado, los intereses de sectores empresariales específicos y la intervención de algunos particulares lograron diferentes grados de injerencia en la relación bilateral. Entre los primeros la CSFA, los capitalistas de las mineras chilenas expropiadas en 1879, y los “*practicistas*” bolivianos. En tanto la defensa de la CSFA se vinculó al origen del conflicto bélico, las compensaciones de esas mineras y los Intereses de los “*practicistas*” bolivianos fueron consideraciones presentes al firmar el Tratado de

¹¹⁶ J.M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

¹¹⁷ J.J. Fernández (2004). Chile y Perú. *Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1879 y 1929*. Santiago: RIL Editores.

¹¹⁸ J.M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

¹¹⁹ D. Parodi (2001). *op. cit.*

¹²⁰ J.L. Roca (2004). “1904: Un tratado que restableció la paz pero no la amistad” en Fundación Hanns Seidel/FUNDEMOS (eds), *A cien años del Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre Bolivia y Chile. Opiniones y Análisis*, pp. 11-66, La Paz: Editorial Garza Azul.

¹²¹ J.L. Roca (2004). *op. cit.*

¹²² A. Gutiérrez (1905). *op. cit.*

1904.¹²³ Uno de estos últimos, el empresario boliviano, Avelino Aramayo, en misión oficiosa de su Gobierno había presentado dos años antes las bases del tratado. Desde la prensa, el periódico *El Mercurio* apoyó activamente la posición de La Moneda tras divulgarse los alcances de los Tratados de 1895. En tanto la población chilena mayoritaria en Atacama resultó fundamental para las decisiones de Chile en el período, la población boliviana de Arica fue considerada en una ocasión particular. Su apoyo a Chile en un eventual plebiscito fue incluido en un protocolo confidencial firmado por Chile y Bolivia en 1904.

El Estado como actor predominante y la acción episódica de otros actores (1905-1989)

Tras la firma del Tratado de 1904, la acción de ambos Gobiernos en el plano bilateral exhibió fluctuaciones. Sólo algunos dieron prioridad a la relación bilateral y, cuando ésta adquirió mayor relevancia, los actores no estatales exhibieron nuevas modalidades de interacción.

Entre los mandatarios que, por diferentes razones, dieron un impulso positivo a la relación bilateral se contaron Carlos Ibáñez, Gabriel González Videla y Víctor Paz Estenssoro en la década de 1950. En 1955, Ibáñez del Campo y Paz Estenssoro se transformaron en los primeros mandatarios en intercambiar visitas. A mediados de los setenta, los generales Pinochet y Banzer protagonizaron el “abrazo de Charaña”. El mismo Paz Estenssoro insistiría con el denominado “enfoque fresco” en 1986, durante su cuarto mandato constitucional.

La injerencia de actores no estatales fue episódica hasta comienzos de la década de los sesenta. En 1908, la empresa inglesa *Antofagasta-Bolivia Railway Ltd.* obtuvo de las autoridades bolivianas la concesión de las aguas del río Silala. A través de ella, la empresa adquirió derechos para alimentar las calderas de sus máquinas, construir canales y utilizar sin costo esos recursos hídricos.¹²⁴ La captación de las aguas en su curso a Chile y la utilización de ellas en territorio chileno transformarían el asunto en un tema relevante décadas más tarde. La primera situación en la que un actor no estatal se vinculó con la política bilateral durante el período fue protagonizada por ex-Presidente boliviano, Ismael Montes. El año 1913, antes de asumir su segundo mandato, realizó gestiones oficiosas con personalidades chilenas en Santiago proponiéndoles la cesión de Arica a su país como mecanismo para resolver el conflicto entre Chile y Perú. En la década del treinta, voluntarios chilenos participaron en el bando boliviano durante la Guerra del Chaco (1932-1935). Aunque su número fue bajo, el hecho fue divulgado y reconocido en Bolivia.¹²⁵

Las negociaciones desarrolladas por ambos gobiernos en la década de 1950 y las posibilidades de integración motivaron la intervención de numerosos actores no estatales. Entre ellas, organizaciones civiles de Iquique y Toledo (Oruro), habitantes de Arica,

¹²³ Tratado de Paz y Amistad de 1904. Fuentes Documentales y Bibliográficas para el estudio de la Historia de Chile, Universidad de Chile.

¹²⁴ C. Martínez (2004). *Las Aguas del Silala: Crónicas de un Despojo*. La Paz: Editorial Juventud.

¹²⁵ L. Jeffs (2004). *op. cit.*

influyentes personalidades bolivianas y medios de prensa. En 1958, las poblaciones de Iquique y Oruro.

La existencia de gobiernos autoritarios en ambos países durante la década de los setenta limitó la participación o injerencia de actores no estatales. La excepción correspondió a manifestaciones de la ciudadanía boliviana a favor de la posición de su Gobierno durante el desarrollo de la Asamblea General de la OEA en La Paz en 1979. En la década siguiente, las conversaciones de 1983 y 1987 entre ambos gobiernos tuvieron un escenario diferente ya que la situación política de Chile y Bolivia exhibía cambios relevantes. Bolivia había recuperado su democracia y, en Chile, Augusto Pinochet había comenzado a ver debilitado su control autoritario. Esto último determinó que, en el caso chileno, asociaciones, medios de prensa e incluso opositores, vieran incrementado su rango de maniobra. El Gobierno no sólo debió consultar a los altos mandos, sino también a ex-Cancilleres, dirigentes empresariales, periodistas y otros actores sociales. El periódico chileno “El Mercurio” dio tribuna al “enfoque fresco” del Presidente Paz Estenssoro en 1986 y, al año siguiente, divulgó el desacuerdo de la Armada con las negociaciones.

En Bolivia, también hubo rechazo a la negociación de parte del Senado, políticos opositores y académicos, quienes solicitaron interrumpirlas. Entre los críticos se contaron los ex Cancilleres Jorge Escobari y Gonzalo Romero. Al conocerse los términos de la conversación, la cautela de la prensa chilena contrastó con el rechazo de grupos de ciudadanos de Arica y Antofagasta, personalidades y opositores políticos. En junio de 1987, tras haber efectuado las citadas consultas, al interior del propio Gobierno y la sociedad civil, las autoridades chilenas optaron por rechazar la propuesta boliviana.¹²⁶

2.2.2 Objetivos de la política exterior de los Estados de Chile y Bolivia (1825-1989)

Tras haber analizado el rol de ambos Estados en las interacciones bilaterales, revisaremos los objetivos más importantes que, entre 1825 y 1989, ellos asignaron a la relación con el otro país. Se trata de una faceta relevante que debería permitir explicar en buena medida las decisiones de ambos Estados en el plano bilateral, como su movilización de recursos e interacciones.

Comercio y autonomía como objetivos contrapuestos de las nuevas repúblicas (1825-1839)

Desde su independencia, consolidar su comercio exterior a través de Valparaíso fue un objetivo fundamental para Chile. Para ello, estableció almacenes francos en ese puerto permitiendo que los bienes extranjeros que no tuviera destino final el mercado interno fuesen desembarcados sin pagar impuestos. Desde 1830, conforme el comercio internacional ganaba relevancia, se liberalizó el uso de esos almacenes y se dictó un

¹²⁶ Este conjunto de situaciones resulta coincidente con los postulados de la Interdependencia Compleja respecto a que los Gobiernos están encontrando el escenario mucho más poblado y difícil de controlar.

nuevo Reglamento de Aduanas.¹²⁷ En el período 1831-1836, el 57% de los ingresos fiscales de Chile fueron generados por la aduana del puerto de Valparaíso, transformado en el emporio de la costa del Pacífico sur en América.¹²⁸ Mantener el crecimiento de la actividad portuaria de Valparaíso se transformó en un objetivo para Chile.

En el caso de Bolivia, desde su independencia en 1825 intentó contar con un puerto propio en la costa del Pacífico para su comercio internacional. Primero, sin éxito, intentó obtener el puerto peruano de Arica.¹²⁹ Tras enviar una expedición a explorar el litoral de Atacama, se emitió un decreto disponiendo la fundación del puerto Lamar en la caleta de Cobija.¹³⁰ En 1826, la población de Arica y el Mariscal Andrés Bueco reiteraron sin éxito la solicitud previa a Bolívar.¹³¹ Perú descartó ceder ese puerto a cambio de compensaciones.¹³² Durante las Conferencias del Desaguadero y las conversaciones a nivel de Cancilleres, entre 1830 y 1831, Bolivia insistió en su interés por Arica, pero Perú mantuvo su negativa. También fracasó una posterior propuesta de administración compartida de Arica formulada por el Mariscal Santa Cruz. Aunque Cobija aumentó su comercio diez veces entre 1828 y 1832, no logró reemplazar a Arica, puerto que resultaba más conveniente para los comerciantes de La Paz y Cochabamba.¹³³

A mediados de la década de 1830, dos tercios de las importaciones de Perú pasaban por Chile.¹³⁴ En ese escenario, Lima buscó terminar con la hegemonía comercial de Valparaíso. En febrero de 1836, tras desencadenarse el proceso de creación de la Confederación Perú-boliviana, Perú desahució el tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1835 con Chile. En septiembre dictó decretos que instituyeron almacenes de depósito en Arica y declararon a Cobija, Arica, Callao y Paita como puertos de depósito. Un nuevo Reglamento de Comercio estableció el cobro de gravámenes a los productos que hubiesen tocado puertos de América del Sur que no fueran de la Confederación. Estas medidas buscaban favorecer el comercio directo de Perú con Europa, Asia y América del Norte, amenazando a la actividad portuaria de Valparaíso.¹³⁵ En mayo de 1837, luego que una asamblea de los comerciantes de Arica se manifestó a favor de desligarse de Lima y del Estado peruano, Arica pasó a tener una aduana común para Perú y Bolivia.

Algunos autores han concluido que el objetivo de mantener el predominio de Valparaíso habría sido la causa primordial de la guerra de Chile contra la Confederación

¹²⁷ J. Rector (1985). El impacto de la independencia en América Latina: el caso de Chile. *Historia, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile*, Nº 20, pp. 295-318.

¹²⁸ J. Garreaud (1984). La Formación de un Mercado de Tránsito: Valparaíso 1817-1848. *Nueva Historia*, Año 3, Nº 11, pp. 157-194.

¹²⁹ A. Crespo y C. López (1956). *Fragmentos de la patria: doce estudios sobre la historia de Bolivia. El Alto Perú y la República de Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

¹³⁰ D. Galaz-Mandakovic y E. Owen (2015). *Hermanos Latrille: impronta en el desierto*. Tocopilla: Retruécanos Ediciones.

¹³¹ F. Novak y S. Namihas (2013). *op. cit.*

¹³² J. Zargo (1897). *Cuestión de límites entre Bolivia y el Perú: breve exposición de los antecedentes y del estado actual del litigio*. La Paz: Imprenta y Litografía Boliviana.

¹³³ E. Téllez y O. Silva (2012). *op. cit.*

¹³⁴ S. Collier y W. Sater (1996). *A History of Chile 1808-1994*. Cambridge, Cambridge University Press.

¹³⁵ H. Bonilla (1984). *Guano y Burguesía en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Ediciones.

Perú-boliviana.¹³⁶ Esto, por cuanto entre las condiciones exigidas por Chile para alcanzar la paz antes del inicio de la fase bélica del conflicto, se contaron la reciprocidad en el comercio y la navegación. Chile planteaba consagrar la mutua condición de nación más favorecida. Sin embargo, también se ha postulado que la creación misma de la Confederación fue vista con una amenaza mayor por el principal impulsor de la guerra, Diego Portales.¹³⁷ El Ministro hizo presente la amenaza que suponía para Chile la conformación de una unidad política mayor vecina. La idea de crear esa unidad, integrada por Perú y Bolivia, había estado presente desde 1826. Simón Bolívar la había considerado como una alternativa tras el fracaso de su idea de una Federación Andina integrada por la Gran Colombia, Perú y Bolivia. En mayo de 1829, Santa Cruz había fundado una logia masónica en Puno cuyo propósito esencial era trabajar para confederar a Perú y Bolivia.¹³⁸ La creación formal de la Confederación Perú-boliviana en 1836 no hizo sino concretar esa iniciativa que permitía a Bolivia asegurar tres objetivos vinculados a la seguridad, la soberanía y el comercio. Eliminaba el riesgo de conflicto armado con Perú, asegurando su independencia. A la vez, garantizaba que ninguno de los dos Estados en que se dividió Perú fuera más fuerte que Bolivia lo que implicaba asegurar su soberanía.¹³⁹ Por último, resolvía el problema portuario que no había podido ser solucionado por la habilitación de Cobija.¹⁴⁰

Las aprehensiones de Portales respecto a la amenaza que significaba para Chile la Confederación se vieron reforzadas por dos hechos. La reserva que con que Santa Cruz impulsó la iniciativa de crear la Confederación y el apoyo brindado a la expedición subversiva de Freire.¹⁴¹ Ante ese escenario, el Gobierno chileno apoyó la decisión de Portales de buscar la disolución de la Confederación. Durante las negociaciones diplomáticas previas a la guerra, Chile rechazó todas las posibilidades de acuerdo que no asegurasen la independencia de Bolivia, lo que era equivalente al fin de la Confederación. El rechazo al Tratado de Paucarpata a fines de 1837 respondió a la misma lógica. Si bien contemplaba los mutuos intereses mercantiles y la no intervención en asuntos domésticos, no garantizaba la disolución de la Confederación. Al tomar la decisión de destruir a la Confederación Perú-boliviana por las armas, Chile no luchó por ideas abstractas. Reaccionó ante lo que consideró una amenaza a la posibilidad de cumplir objetivos trascendentales, la que suspendía en una balanza su futuro económico

¹³⁶ G. Serrano (2013). *1836-1839, Portales y Santa Cruz, Valparaíso y la Guerra Contra la Confederación*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

¹³⁷ M. Barros (1970). *op. cit.*

¹³⁸ M. E. Fernández (1989). *op. cit.*

¹³⁹ C. Aljovín de Losada (2001). La Confederación Perú-Boliviana 1836-1839: política interna o externa. *Investigaciones Sociales*, Año V, Nº 8, pp. 65-79.

¹⁴⁰ V. Peralta y M. Irurozqui (2000). *Por la Concordia, la fusión y el unitarismo: Estado y Caudillismo en Bolivia. 1825-1880*. Madrid: Editorial CSIC.

¹⁴¹ S. Villalobos (2002). *op. cit.*

y progreso social.¹⁴² Por ello, Chile no se detuvo hasta que obtuvo la desarticulación de la Confederación en 1839.¹⁴³

Dada la escasa utilidad práctica de Cobija y el fin de la aduana común con Perú en Arica, tras la disolución de la Confederación el comercio exterior boliviano volvió a ser dependiente de Perú, país que le impuso aranceles considerados extremadamente altos.¹⁴⁴

Soberanía en el Desierto de Atacama como nuevo objetivo en conflicto (1840-1879)

Bolivia comenzó a realizar actos de soberanía en el Desierto de Atacama a contar de 1841 y buscó el reconocimiento de esa soberanía de parte de Chile desde 1842. Por su parte, Chile fijó su posición respecto al límite con Bolivia en 1845, buscando también ejercer soberanía efectiva en la región del territorio de Atacama que consideraba propia. Ambos países otorgaron concesiones para la explotación de guano en la región litigiosa y, ocasionalmente, enviaron fuerzas para impedir la explotación que había sido autorizada por el otro país (*vid supra*, p. 79). El descubrimiento posterior de ricos yacimientos mineros en la región se vinculó a intereses económicos chilenos y al incremento de la población chilena en Atacama. Las negociaciones efectuadas entre Chile y Bolivia a contar de 1858 dejaron en evidencia el valor que había alcanzado Atacama. Las posteriores negociaciones entre ambos Estados y sus acuerdos de 1866 y 1874 buscaron resolver la disputa por la soberanía del territorio considerando sus perspectivas de explotación. Tras ocupar Antofagasta en 1879, declaró que reivindicaba su soberanía en el territorio al sur del paralelo 23° dado el incumplimiento del Tratado de 1874.

Durante el período, en forma episódica, Bolivia mantuvo su interés previo por adquirir la soberanía de Arica o, en su defecto contar con libre tráfico por ese estratégico puerto. En 1842, Bolivia reiteró a Perú su interés por la transferencia de Arica o bien otro puerto peruano al sur de Camarones.¹⁴⁵ En 1845, Bolivia entregó un memorándum que hacía referencia a la negativa permanente de Perú de ceder a Bolivia, Tacna y Arica, proponiendo traspasar Atacama a Chile a cambio de Tarapacá que era peruana. Chile declinó considerar el asunto.¹⁴⁶

Los objetivos económicos también estuvieron presentes. Los tratados de límites de 1866 y 1874, en los que Chile y Bolivia cedieron territorios que consideraban propios, se acompañaron de obligaciones económicas para ambos países. La negociación del tratado de 1874 estuvo motivada por lo que Chile estimó como un incumplimiento de la denominada “medianería” acordada con Bolivia en 1866. La presencia de capitales chilenos en la región norte de Atacama había sido estimulada por las propias

¹⁴² R.N. Burr (1965). *By Reason or Force*. Berkeley: University of California Press.

¹⁴³ Conforme a los postulados del Realismo Periférico, Chile daba prioridad a factores económicos. Sin embargo, el potencial de la Confederación fue visto un peligro para su autonomía y una amenaza a su bienestar económico.

¹⁴⁴ V. Peralta y M. Irurizqui (2000). *op. cit.*

¹⁴⁵ J. Soria Galvarro (2009). *Historia Diplomática de Bolivia (1825-2008)*. Santa Cruz: Imprenta Editorial Universal.

¹⁴⁶ E. Ruiz-Tagle (1992). *Bolivia y Chile: El Conflicto del Pacífico*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

autoridades bolivianas debido a su deficitaria situación presupuestaria. Los ingresos del Estado boliviano sólo habían crecido a una tasa promedio anual de 1,14 por ciento entre 1825 y 1860.¹⁴⁷ Por otra parte, el capital foráneo de otro origen no había demostrado interés por la economía boliviana.¹⁴⁸ Sin otros recursos para explotar su litoral, las autoridades bolivianas tuvieron en consideración la posible reacción de los intereses chilenos al decidir medidas administrativas o económicas en la región de Atacama.¹⁴⁹ En 1877 Bolivia y Perú tuvieron una importante disputa comercial que afectó al comercio exterior boliviano en Arica y Mollendo. En 1878, ambos países firmaron el Tratado de Comercio y Aduana que, entre otras medidas, contemplaba el libre tránsito para el comercio exterior boliviano.¹⁵⁰ El acuerdo, involucraba básicamente el tráfico portuario por Arica y resultaba ampliamente conveniente para Bolivia. La firma del mismo resultó coincidente con la decisión boliviana de cobrar el impuesto a la CSFA, medida que resultaba conveniente para el monopolio salitrero organizado por Perú y la casa Gibbs (*vid supra*, p. 81).

En materia de autonomía, desde 1842 Chile buscó en forma explícita evitar la conformación de unidades políticas o territoriales en la subregión. Ello, para mantener el equilibrio subregional logrado en 1839. En el Congreso de Lima de 1847-1848, el texto acordado contempló que una eventual unión territorial entre Estados signatarios debía contar con la aprobación de los restantes. Chile lo apoyó buscando evitar una nueva confederación.¹⁵¹ En la época, tanto en Perú como en Bolivia, subsistían sectores adversos a la reorganización de esa unidad política. En el Congreso de Lima de 1864, el ex-Presidente chileno Manuel Montt, defendió igual posición buscando impedir la unión de Ecuador, Perú o Bolivia.¹⁵² Si bien la posterior participación de Chile y Bolivia en la coalición contra España en 1865-1866 buscó preservar la autonomía de las jóvenes repúblicas, la medida tuvo razones y alcances diferentes en cada país. En Chile, la participación en el conflicto fue impulsada por sectores políticos liberales que habían llegado al Gobierno con una visión americanista. Luego que Chile participó en combates navales y sufrió el bombardeo de Valparaíso, esa visión americanista no tuvo continuidad en la política exterior chilena. Bolivia, por su parte, participó en el conflicto de un modo más simbólico que concreto. Se limitó al cierre de Cobija a la flota española. Su involucramiento en el conflicto se debió a la denominada “doctrina Melgarejo”, una visión integracionista personal del mandatario Mariano Melgarejo.

La firma del tratado de 1873 entre Perú y Bolivia, fue considerada por Chile como una nueva amenaza a su autonomía. La correspondencia de Hilarión Daza evidencia que él no esperaba una guerra con Chile, sino que Santiago cediese ante la presión

¹⁴⁷ J. Peres (2011). *op. cit.*

¹⁴⁸ E. Bieber (1989). *op. cit.*

¹⁴⁹ C. Bravo (2000). *op. cit.*

¹⁵⁰ F. Novak y S. Namihas (2013). *op. cit.*

¹⁵¹ G. De la Reza (2010). La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace. *Cuadernos Americanos. Nueva Época*, CIALC, Vol. 4, Ciudad de México, pp. 11-26.

¹⁵² A. Wagner (1958). La Misión de Manuel Montt y el Congreso de Lima de 1864. *Anales de la Universidad de Chile*, Nº 109-110, pp. 440-479.

boliviana.¹⁵³ El acuerdo no era un instrumento de defensa, sino un elemento de presión que buscaba permitir a Bolivia recuperar un rango de autonomía que consideraba perdido en los tratados de 1866 y 1874.

La decisión de ocupar Antofagasta en 1879 adoptada por el Gobierno de Chile no sólo buscó defender los intereses de sus inversionistas y de sus nacionales en la región. También tuvo por objetivo la defensa de su rango de autonomía como Estado.¹⁵⁴ Desde 1873, el Gobierno peruano realizaba esfuerzos para estatizar todas las salitreras en Tarapacá.¹⁵⁵ En forma simultánea, rechazó informar a Chile acerca de sus negociaciones en la materia con Bolivia.¹⁵⁶ Posteriormente, a través de un tercero y con fondos de la casa Gibbs, obtuvo el control de las salitreras bolivianas con la excepción de aquellas de la CSFA.¹⁵⁷ Ante un monopolio salitrero en formación que excluía a sus nacionales y que daba forma a una alianza de nuevo cuño entre Perú y Bolivia, cuyos alcances le resultaban inciertos, Chile vio amenazada a su autonomía.

Cabe observar que, hasta la decisión boliviana de rematar las propiedades de la CSFA, Chile no vio una amenaza clara a su autonomía. Entre 1876 y 1878, Santiago realizó esfuerzos por reducir gastos militares, incluidos repetidos intentos de vender sus buques blindados.¹⁵⁸ Tales medidas respondían a una crisis económica que enfrentaba Chile y la convicción del Presidente Aníbal Pinto (1876-1881) que esas naves no eran indispensables para la seguridad del país. Es importante observar que la ocupación de las oficinas de la CSFA tampoco determinó una respuesta radical de Chile, la que sólo se produjo cuando el Gobierno boliviano decidió rematar los bienes de la compañía. Ello implicaba consolidar una comunidad de intereses de Perú y Bolivia, lo mismo que Chile había evitado décadas antes al disolver la Confederación.

Reivindicación y adquisición territorial como objetivos económicos y autonómicos (1880-1904)

Desde las conferencias de Arica en 1880, Chile hizo explícita su intención de conservar el litoral boliviano al norte del paralelo 23° ocupado desde 1879. Lo mismo para las provincias peruanas de Tarapacá, Arica y Tacna, ubicadas al norte de Atacama. Las razones inmediatas para buscar adquirir cada uno de esos territorios eran diferentes. Pero, en conjunto respondían al interés chileno por establecer un nuevo equilibrio de poder subregional que asegurase su autonomía. Chile había advertido que el *statu quo* resultante de la independencia y de la Guerra contra la Confederación ya no garantizaba

¹⁵³ M. Ravest (1983). *op. cit.*

¹⁵⁴ Esa conducta se relaciona con lo observado por el Realismo Periférico respecto a que una de las situaciones en que Estados con capacidades limitadas asumen una confrontación es cuando su desarrollo está involucrado.

¹⁵⁵ O. Bermúdez (1968). *Historia del Salitre: desde sus orígenes hasta la Guerra del Pacífico*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.

¹⁵⁶ X. Rojas (1970). *Don Adolfo Ibáñez. Su gestión con el Perú y Bolivia, 1870-1879*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

¹⁵⁷ M. Ravest (2008). *op. cit.*

¹⁵⁸ C. Zegers (1967). Historia política del gobierno de Aníbal Pinto”, *Historia*, Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, Nº 6, pp. 7-126.

su autonomía (*vid supra*, p. 30). Una nueva distribución territorial, que incluyese las ricas salitreras, podía brindar recursos económicos para disuadir a Perú y Bolivia de buscar una nueva alianza contra Chile en lo sucesivo. En el caso del territorio boliviano del norte de Atacama, las razones fundamentales fueron la protección de la población y los capitales chilenos en la región, y su valor como compensación de guerra. Tras haber logrado Chile la cesión de Tarapacá de Perú como compensación a través del Tratado de 1883, conservar el norte de Atacama le permitiría además continuidad territorial.

La decisión chilena de ofrecer a Bolivia conservar Arica - durante la guerra y, después, a través de la denominada “política boliviana”-, también respondió a consideraciones de seguridad.¹⁵⁹ En ese período, la política exterior chilena buscó interponer una cuña boliviana entre Perú y Chile, al norte las regiones salitreras. En tanto, Santiago decidió retener Tacna y Arica debido a que la Quebrada de Sama en Tacna era superior a la Quebrada de Camarones como línea defensiva de Tarapacá.¹⁶⁰ Se trató de una consideración de seguridad.¹⁶¹ Dado que el Pacto de Tregua en 1884 solo estableció la ocupación del litoral boliviano, Chile buscó negociar su adquisición definitiva. En 1895 ofreció entregar a Bolivia el puerto de Arica, si lo obtenía de Perú, u otra caleta, de no ser ello posible. En 1900, Chile informó a Bolivia su interés por otorgar compensaciones a cambio del litoral. El aumento de la población chilena en Tacna y Arica hizo inviable una negociación de esos territorios.¹⁶² Buscando mantener su autonomía en materias territoriales, en las Conferencias Panamericanas de Estados Unidos (1889-1890) y México (1901-1902), Chile se opuso al establecimiento de arbitrajes obligatorios, (*vid infra*, p. 123). Entre las delegaciones que apoyaban tales arbitrajes se contó Bolivia.¹⁶³

La posición de Bolivia relativa a su soberanía en Atacama fue diferente respecto a los territorios ubicados al sur y aquellos localizados al norte del paralelo 23°. Tras la reivindicación chilena de 1879, el territorio al sur de paralelo 23° no fue mencionado por Bolivia ni en el Pacto de Tregua de 1884, ni en el Tratado de 1904. En lo que respecta al norte de Atacama, tras abandonar los frentes de batalla en 1880, Bolivia defendió su territorio en Atacama básicamente a través de la diplomacia. Durante las conferencias de Arica (1880) no aceptó la apropiación chilena de su territorio como un simple efecto de la acción bélica.¹⁶⁴ Después, al firmar el Pacto de Tregua de 1884, Bolivia aceptó la ocupación chilena. En las fracasadas negociaciones de 1895, el Gobierno boliviano contempló el canje de su litoral por el puerto de Arica u otra caleta. Finalmente, Bolivia optó por presentar a Chile las bases de un acuerdo que llevarían al Tratado de 1904, a través del cual cedió a perpetuidad su litoral.

¹⁵⁹ C. Garay y J.M. Concha (2009). La Alianza entre Chile y Bolivia entre 1891 y 1899. Una oportunidad para visitar la teoría del equilibrio. *Enfoques*. Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Central de Chile, Instituto de Estudios y Gestión Pública, Nº 10, pp. 205-234.

¹⁶⁰ J. Pérez (1918). *op. cit.*

¹⁶¹ Tras adquirir las regiones salitreras, Chile adoptó diferentes medidas para protegerla de bloqueos o invasiones.

¹⁶² J.M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

¹⁶³ J. Alfaro (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. *Historia*, Nº 2, pp. 197-222.

¹⁶⁴ J. Calasanz (1880). *Conferencias de Arica 1880*. La Paz: Imprenta de la Unión Americana.

Los factores económicos que resultaron determinantes para el curso de la relación bilateral durante el período fueron el negocio salitrero y la relevancia de Arica para el comercio internacional boliviano. Al inicio de la Guerra del Pacífico, el negocio salitrero se radicaba básicamente en Tarapacá, territorio peruano. En 1878, la producción salitrera alcanzaba los 5.909.215 quintales en Perú y 1.141.152 quintales en Bolivia.¹⁶⁵ La producción en el sector chileno de Tal-Tal y Aguas Blancas sólo se iniciaría a fines de 1879. Para Chile la importancia económica de la adquisición de la región salitrera radicó en los impuestos recaudados, no en la propiedad de las oficinas salitreras. En 1885, sólo el 13 por ciento del salitre fue exportado por empresas de propiedad chilena, lo que aumentó solo al 14 por ciento en 1901.¹⁶⁶

En cuanto a la relevancia de Arica, esta se mantuvo en el período. Primero, las condiciones ofrecidas por Perú a Bolivia para su comercio a través de ese puerto coincidieron con la decisión boliviana de favorecer la conformación del monopolio buscado por Lima en 1978 (*vid supra*, p. 81). El interés boliviano por beneficiarse de la apertura del puerto a su comercio ofrecida por Chile durante la guerra, motivó protestas y medidas concretas de parte de Perú.¹⁶⁷ Asegurar su comercio a través de la costa del Pacífico fue un factor relevante para Bolivia en las negociaciones y firma del Pacto de Tregua de 1884.¹⁶⁸ En los fracasados acuerdos de 1895, sin descartar otras opciones, las autoridades bolivianas vieron la obtención de Arica como la alternativa más conveniente.¹⁶⁹ Cuando toda opción de negociar la obtención de Arica desapareció en 1900, Bolivia tuvo otras consideraciones al ceder su litoral a cambio de beneficios económicos y comerciales en 1904. Entre ellas, su insatisfacción con los efectos del Pacto de Tregua de 1884 en su economía.¹⁷⁰ También la necesidad de contar con una red ferroviaria y las facilidades de libre tránsito. En tanto el territorio de Atacama se había depreciado para las autoridades bolivianas, Arica continuó siendo de interés para ellas.

Autonomía y soberanía como objetivos relevantes (1905-1989)

El cumplimiento de las obligaciones financieras y comerciales derivadas del Tratado de 1904, fuente de su soberanía en el norte de Atacama, resultó fundamental durante el período para Chile. No obstante, desde 1910 Bolivia hizo presente su interés por tener soberanía territorial en una zona en la costa del Pacífico, la que no precisó.¹⁷¹ Tal manifestación coincidió con la dilatación que exhibía en la época la disputa entre Chile y Perú por el dominio definitivo de Tacna y Arica (*vid supra*, p. 84). Hasta el fracaso de las gestiones de su Embajador en 1947 Bolivia mantuvo la esperanza de poder negociar

¹⁶⁵ O. Bermúdez (1968). *op. cit.*

¹⁶⁶ C. Cariola y O. Sunkel (1990). *Un siglo de Historia Económica de Chile. 1830-1930*. Santiago: Editorial Universitaria.

¹⁶⁷ F. Novak y S. Namihas (2013). *op. cit.*

¹⁶⁸ Dirección de Reivindicación Marítima de Bolivia. "Pacto de Tregua", Valparaíso, 4 de abril de 1884.

¹⁶⁹ J. M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

¹⁷⁰ A. Gutiérrez (1905). *op. cit.*

¹⁷¹ J. Rodríguez (2014). *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Santiago: Aguilar Chile Ediciones/ Empresa periodística El Mercurio.

la soberanía del puerto de Arica con Chile. Tal interés había quedado en evidencia en las gestiones del ex-Presidente Montes en 1913, el Acta Protocolizada con Chile de 1920 y la propuesta de Kellogg en 1926. Asimismo, en la reacción boliviana a la negociación de Chile y Perú en 1929 (*vid supra* p. 85). A partir de la década de 1950, la expansión de la población chilena de Arica y el plan de desarrollo de la ciudad como puerto libre a contar de 1953, coincidieron con un cambio en el objetivo prioritario de Bolivia. En lo sucesivo, La Paz otorgó mayor énfasis a un corredor territorial al norte de Arica. Entre las iniciativas bilaterales posteriores más relevantes desplegadas por La Paz - todas fracasadas -, se contaron las iniciadas en 1950, 1975 y 1986. Las negociaciones bilaterales de 1975-1978, y su término, no sólo se relacionaron con la soberanía territorial buscada por Bolivia, sino también con tensiones que Chile enfrentaba con Argentina y Perú (*vid infra*, p. 116).

En materia de autonomía, Chile buscó mantener a nivel bilateral los diálogos y negociaciones relativas al interés marítimo boliviano. Ello explica su acción en la Liga de las Naciones en 1920 y 1921, sus reservas al firmar el Pacto de Bogotá en 1948 y sus reacciones en la Asamblea General de la OEA. Chile tuvo en consideración la propuesta del Secretario Frank Kellogg en 1926 y la intervención de las diplomacias de Colombia y Uruguay en los ochenta, porque correspondieron a buenos oficios que no amenazaban su autonomía. El fracaso de la presentación boliviana ante la Liga de las Naciones en 1920-1921 y el acuerdo de Chile y Perú de 1929, que se sumó a los previos de Chile y Argentina, resultaron relevantes en materia de autonomía. En su conjunto, privaron a Bolivia de aliados vecinales o del apoyo de un organismo multilateral para buscar acotar la autonomía de Chile. Posteriormente, intentó trasladar sus diferencias con Chile a la OEA cuando percibió tensiones entre Chile y Argentina en la década de 1960. Lo mismo aconteció cuando percibió a la dictadura chilena aislada en la región a fines de la década siguiente. La posición de Chile ante la Resolución de 1983 de la Organización de Estados Americanos respondió a que no afectaba su autonomía (*vid supra*, p. 126).

La relación económico-comercial bilateral estuvo radicada básicamente en el comercio internacional de Bolivia. Este se benefició del libre tránsito, del acceso a los puertos de Arica y Antofagasta habilitados para ello, y del ferrocarril Arica-La Paz. Asimismo, de los números acuerdos comerciales y ferroviarios, firmados entre 1905 y la década de 1930, y del Tratado de Complementación Económica y su Protocolo Complementario para la construcción del oleoducto Sica Sica-Arica de 1955. La firma de estos últimos acuerdos se vio favorecida por la prioridad dada por el Presidente Paz Estenssoro a la integración en la relación bilateral. Los recursos hídricos compartidos relevantes fueron dos. Los correspondientes al río Lauca que fueron captados por Chile en 1962 debido a las necesidades de los habitantes de los valles cercanos a Arica, situación que motivó protestas de Bolivia y la ruptura de las relaciones diplomáticas. Chile interpretó la reacción boliviana como consecuencia de su interés por utilizar el episodio para abrir una negociación sobre territorio costero con soberanía. En cuanto a

los recursos hídricos del río Silala, su aprovechamiento fue un tema secundario, pero presente, en las conversaciones de 1975-1978.¹⁷²

2.2.3 Conclusiones del primer nivel de análisis. Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral (1825-1989)

En términos generales, la revisión efectuada permite verificar la validez explicativa de los postulados y elementos analíticos que han sido utilizados para abordar la relación chileno-boliviana entre 1825 y 1989. Esto, por cuanto han permitido identificar particularidades en la acción de ambos Estados y sus objetivos prioritarios en ese extenso período. Ellas dejan en evidencia capacidades acotadas y fluctuaciones de objetivos que incidieron de un modo relevante en la política bilateral.

Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales de la relación bilateral (1825-1989)

Durante todo el período, la actividad estatal resultó central en la formulación y ejecución de la política bilateral. Los regímenes autoritarios limitaron en ocasiones las posibilidades de participación de actores no estatales - como la prensa y las oposiciones políticas -, en la relación bilateral. En democracia, esos actores tuvieron una injerencia acotada, pero creciente que guardó relación con las principales interacciones que exhibieron los dos países en el plano bilateral. En un comienzo, involucraron a la actividad portuaria. Después, se relacionaron con la disputa por el territorio de Atacama, la explotación de sus recursos naturales, y las inversiones de capitalistas chilenos en Bolivia. Por último, con los intereses de organizaciones sociales y la población de las regiones del norte de Chile y del suroeste de Bolivia. Los medios de prensa se hicieron presentes en la formación de opinión sobre temas de la relación vecinal desde mediados de la década de 1830. La injerencia de la opinión pública en decisiones de gobierno vinculadas a la relación bilateral sólo se observó a contar de la década de 1860. Al iniciarse la guerra en 1879, ya era un factor relevante para ambos gobiernos. En ocasiones, sus políticas se vieron apoyadas por algunos actores no estatales que vieron representados sus intereses en ellas. La actividad de los empresarios y la presencia de población chilena en Atacama resultaron determinantes en la firma de los acuerdos de 1866, 1874 y 1904, así como en el inicio de la Guerra del Pacífico. La población chilena en Arica resultó fundamental para que Chile decidiese conservar esa provincia y descartase negociaciones que afectasen sus intereses. Las iniciativas de integración - relevantes en la década de 1950 -, contaron con apoyos y cuestionamientos de actores no estatales conforme sus intereses. En otras ocasiones, cuando la oposición política se vinculó con la autoridad del país vecino ello fue considerado una interferencia en asuntos internos que amenazaba la soberanía.

La relevancia de la acción de algunos actores no estatales - como empresarios, organizaciones civiles o poblaciones -, guardó relación con la vinculación de sus intereses y los objetivos del Estado. Acciones del propio Estado, como sus contactos con

¹⁷² R. Prudencio (2011). *op. cit.*

opositores del otro país o diálogos reservados con las autoridades, tuvieron el efecto de generar desconfianzas y, en ocasiones, estimular la acción de actores no estatales. La importancia de la opinión pública, de la mano con la actividad de la prensa, resultó creciente para la relación bilateral en tanto los Estados dieron espacios para ello. Producto de los cambios políticos acontecidos en ambos países, la acción de actores no estatales ganaba cada vez mayores espacios en 1989.

Los objetivos de los Estados de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

Hasta 1989 los objetivos predominantes de ambos países en la relación bilateral se relacionaron básicamente con la autonomía, la soberanía y los intereses económicos, los que se vincularon entre sí. La institucionalización del sistema regional e internacional fue un objetivo tardío que no afectó el predominio de esos objetivos. Con la excepción de los periodos correspondientes a los dos conflictos bélicos que los enfrentaron, la seguridad no representó un objetivo relevante en la relación bilateral.¹⁷³

Dado que el desierto de Atacama era una barrera natural, inicialmente Chile y Bolivia buscaron objetivos relacionados con el desarrollo de su economía y comercio. La soberanía en Atacama se transformó en un objetivo para ambos países cuando advirtieron el valor de la región, en la que los títulos coloniales se superponían. Los tratados de 1866 y 1874 representaron transacciones que involucraron territorio en que ambos países reclamaban soberanía con potenciales beneficios económicos de su explotación. En 1978, Chile descartó la idea de un enclave trinacional propuesto por Perú que vinculaba soberanía compartida con beneficios económicos. Se trataba de una fórmula no sólo fracasada, sino peligrosa, ya que había estimulado la alianza de Bolivia y Perú en 1836 y 1873. El objetivo chileno de lograr la soberanía en la región norte de Atacama respondió a objetivos económicos y fue posible por la prioridad dada por Bolivia a sus objetivos económico-comerciales. Estos fueron predominantes y complementarios en la relación bilateral en los periodos de 1902-1910 y 1936-1962. Cuando el interés boliviano por el puerto de Arica menguó tras el incremento de la población chilena, cobró relevancia la posibilidad de un corredor o enclave al norte de esa ciudad.

La mantención o la recuperación de autonomía llegaron a ser objetivos relevantes para la relación bilateral por diferentes razones. Para Chile, se relacionó con las amenazas que vio en la conformación de la Confederación Perú-boliviana en 1836 y con el posterior monopolio salitrero que vinculaba a Perú y Bolivia en 1879. En las dos oportunidades, el desenlace de las guerras permitió a Chile asegurar su autonomía a través de la mantención o generación de un statu quo conveniente a sus intereses. Para Bolivia, se relacionó con las exigencias de Chile relativas al cumplimiento de los acuerdos de 1866 y 1874. Ante la incapacidad para dar cumplimiento a las exigencias chilenas Bolivia se aproximó a Perú con el objetivo de neutralizar la presión chilena a través de la activación del sistema de equilibrio de poder subregional (*vid infra*, p. 77). Es

¹⁷³ Esta situación se relaciona con lo postulado por el Realismo Periférico respecto a que los Estados de capacidades acotadas no otorgan preponderancia a la seguridad.

importante observar que ambas guerras fueron desencadenadas por Chile cuando sus autoridades vieron en las conductas de Bolivia y Perú un peligro para su país. En 1836 Chile enfrentó una unidad política nueva que consideró amenazaba su comercio y su autonomía. En 1979 se vio enfrentado a una alianza que buscaba estructurarse en torno al promisorio negocio salitrero del que se intentaba excluir a sus nacionales. La similitud fue tal, que la respuesta fue la misma, Chile decidió eliminar la amenaza a su autonomía a través de las armas. A contar de 1920, en forma episódica, Chile tuvo por objetivo conservar su autonomía respecto a la decisión de negociar un acceso soberano de Bolivia al mar por territorio chileno. Para ello, resguardó su autonomía descartando acuerdos de arbitraje internacional obligatorio y la injerencia de la Sociedad de las Naciones. La firma del Pacto de Bogotá en 1848 respondió a la incorporación de nuevos objetivos internacionales en la política exterior chilena. Pese a ello, Santiago formuló reservas al firmar el Pacto de Bogotá e hizo presente, posteriormente, que la OEA no tenía competencia en temas bilaterales.

La utilización de Arica, o la obtención de soberanía en ese puerto, fue un objetivo recurrente para Bolivia vinculado estrechamente con las necesidades y desarrollo de su comercio internacional. Tras la Guerra del Pacífico, dado que el puerto de Arica era de alto valor económico para el comercio exterior boliviano, Chile buscó utilizarlo para obtener títulos jurídicos del norte de Atacama que ocupaba. Sin embargo, el aumento de la población chilena en Arica, hicieron de la conservación definitiva de la ciudad un objetivo ineludible.

En 1989, al concluir el período revisado, la ausencia de objetivos relevantes o estrategias compartidas por ambos países hacía que la relación bilateral se encontrara en un *statu quo*.¹⁷⁴

2.3 Interacciones entre los Estados de Chile y Bolivia, bilaterales directas y en un subsistema de Estados (1825-1989): segundo nivel de análisis

En esta sección se revisarán las interacciones de Chile y Bolivia en el plano bilateral directo y en el marco de un sistema de equilibrio de poder subregional que se pueden identificar en forma nítida pocos años después de las independencias de los países de la subregión. Las relaciones bilaterales directas, serán analizadas básicamente en los ámbitos político y económico-comercial, por haber sido las interacciones en esos ámbitos las más relevantes. En el plano subregional se concederá particular importancia a las dinámicas que caracterizaron las interacciones que involucraron a Chile, Bolivia y Perú.¹⁷⁵ La pugna por el equilibrio de poder subregional, vinculado a las capacidades económicas de los países y a sus objetivos predominantes, permitirán articular una

¹⁷⁴ L. Correa (2012). “La Política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009” en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 581-635, Santiago: USACH- RIL Editores.

¹⁷⁵ R.N. Burr (1965). *op. cit.*

explicación de los conflictos bélicos que confrontaron a Chile y Bolivia durante el siglo XIX.

2.3.1 Interacciones bilaterales directas entre Chile y Bolivia (1825-1989)

La temprana contraposición de algunos de los objetivos de los Estados motivó interacciones políticas y económico-comerciales conflictivas en el periodo de consolidación de las repúblicas. Ellas condicionaron la relación bilateral posterior. Por ello, la revisión de la compleja relación de Chile y Bolivia se efectuará teniendo en consideración esas interacciones como su vinculación con la importancia que cada país asignó a sus intereses económico-comerciales, la soberanía de Atacama y Arica, como así también a la autonomía.

De la interacción comercial y política, al desenlace bélico (1825-1839)

A contar de 1825, y hasta 1835, la relación bilateral se desarrolló básicamente en la esfera política. Chile buscaba incrementar su comercio internacional evitando involucrarse en otros aspectos con la subregión. Por ello, las primeras interacciones directas con Bolivia datan de comienzos de la década de 1830 y fueron de orden comercial. Primero, Chile solicitó sin éxito un préstamo para adquirir una fragata.¹⁷⁶ Después, ambos países firmaron el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1833.

Hasta 1835, Diego Portales aún invocaba la “Doctrina Estrada” postulada por el Canciller mexicano Genaro Estrada en 1830 para explicar la neutralidad de Chile en la política interna de otras naciones.¹⁷⁷ En su “Derecho de las Gentes” de 1832, Andrés Bello sostuvo que las modificaciones que podían experimentar los poderes supremos de una nación no la hacían perder sus derechos internacionales. En Bolivia, Andrés de Santa Cruz no suscribía tal posición. Tras ingresar con sus tropas a Perú y definir la guerra civil de 1835-1836, controló el poder en ese país. Tal situación generó un cambio de escenario en la relación bilateral. A ello se sumó la fuga a Valparaíso de tres opositores a la Confederación a bordo de un buque chileno en 1835 y la prohibición de transportar armas de Chile a Perú en enero de 1836.¹⁷⁸ Aunque las autoridades chilenas argumentaron desconocimiento y la neutralidad, respectivamente, el carácter de la relación bilateral de Chile y Bolivia, hasta entonces mínima pero cooperativa, se vio modificado en 1836. En febrero de 1836, ya integrando de *facto* la Confederación, Perú desahució el tratado comercial firmado con Chile en 1835. En los meses siguientes, la Confederación apoyó una expedición de Ramón Freire que buscaba derrocar al Gobierno chileno. Adicionalmente, dictó medidas para favorecer su comercio portuario amenazando desviar el flujo comercial que beneficiaba a Valparaíso. Chile entendió que, a través de la Confederación, Bolivia había extendido a la relación con Chile su práctica de intervenir en asuntos internos de un país vecino. Reaccionó capturando tres buques

¹⁷⁶ R.N. Burr (1965). *op. cit.*.

¹⁷⁷ R. Silva (1954). *Ideas y Confesiones de Portales*. Santiago: Editorial del Pacífico.

¹⁷⁸ E. Villanueva (1965). *op. cit.*

confederados sin declaración de guerra, a la vez que toleró y estimuló la actividad que exiliados peruanos opositores a Santa Cruz realizaban desde Chile.¹⁷⁹

A contar de 1836, las interacciones bilaterales abarcaron un espectro que incluyó la coerción y la confrontación armada, pasando por la amenaza y la oferta de compensación económica. Antes, y durante la guerra, las autoridades de ambas partes exhibieron posiciones opuestas e irreductibles respecto a la existencia de la Confederación. No hubo arreglo posible por la vía diplomática. Los sectores opositores de Chile y del Perú confederado, buscaron actuar desde el exterior para desestabilizar a sus respectivos gobiernos amalgamando la política interna con la externa vecinal.¹⁸⁰ Por ello, la Guerra de Chile contra la Confederación es considerada en Perú más como una guerra interna, que como una invasión chilena.¹⁸¹ Esto ha determinado que, reconociendo el rol central de la derrota militar en la disolución de la Confederación, autores de ambos países hayan identificado las tensiones internas como otra causa de ella.¹⁸² En Chile, la sospecha de intervención confederada en el asesinato del Ministro Portales fue otra situación relevante. Los episodios de política externa que exhibieron límites difusos con otros de política interna en el periodo, han permitido cuestionar que se entendía por relaciones internacionales en esos países en formación.¹⁸³

En la región de Atacama, se produjo una situación que tuvo injerencia en la relación bilateral posterior. Bolivia hizo efectiva su presencia en el litoral norte del desierto de Atacama al fundar el puerto Lamar en Cobija (22°). Por su parte, los mineros chilenos avanzaron desde Copiapó (27°) y El Paposo (25°) hacia el norte. Eran procesos simultáneos, pero no homogéneos. La ocupación chilena fue liderada por iniciativas privadas e involucró a un número creciente de personas, lo que se facilitó por la cercanía de Copiapó y el fácil acceso por vía marítima. En cambio, la ocupación de Cobija fue impulsada por un Gobierno con restricciones presupuestarias y resultó escasa debido a la distancia con el altiplano. En 1839, la actividad de chilenos y bolivianos aún estaba separada por la franja de territorio desértico entre los paralelos 23° y 25°.

Conflictividad e interdependencia (1840-1879)

Desde 1842, la relación política bilateral tuvo un canal de comunicación nuevo con la apertura de una Representación permanente de Bolivia en Santiago. Chile solo tuvo su primer Consulado en Bolivia en 1851 y una representación diplomática en Sucre en 1866. Hasta 1879, las misiones diplomáticas acreditadas en las capitales del otro país permitieron interacciones políticas permanentes. Entre ellas protestas oficiales y negociaciones de acuerdos relacionados con la disputa territorial y económica relativa a

¹⁷⁹ E. Villanueva (1965). *op. cit.*

¹⁸⁰ C. Aljovín de Losada (2001). *op. cit.*

¹⁸¹ C. Contreras y M. Cueto (2007). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

¹⁸² J. Basadre (1949). *Historia del Perú, Tomo I*. Lima: Editorial Cultura Antártica S.A.

¹⁸³ L. Correa (2007). Continuidad y Ruptura en la Primera Guerra del Pacífico. Chile, Perú y Bolivia: 1825-1840. Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor en Historia, Departamento de Historia del Pensamiento, Universidad CEU, Sao Paulo, Brasil, junio de 2007.

Atacama. A través de los Consulados de Chile en Cobija, Antofagasta y Caracoles, Chile abordó situaciones locales con las autoridades bolivianas.

En el plano económico, la relevancia de la actividad portuaria de Valparaíso otorgaba a Chile buenas razones para interactuar con Perú y Bolivia. La condición de emporio comercial del Pacífico Sur que ostentaba Valparaíso dependía, en buena medida, de esos mercados. Sin embargo, el desenlace de la guerra contra la Confederación permitió la mantención del libre comercio en la subregión pero no garantizó su estabilidad. La persistencia de disputas armadas y comerciales, afectó el comercio desde Valparaíso a Bolivia vía Arica durante gran parte de la década de 1840.¹⁸⁴ Por otra parte, la creciente explotación de recursos en Atacama por capitales y mano de obra chilena hizo que el interés por esa región fuese creciente para Chile. La presencia chilena fue estimulada por las autoridades bolivianas que buscaban atraer y facilitar la inversión que resultaba indispensable para desarrollar la minería de la plata y el negocio salitrero. La relevancia de la actividad minera en la región fue un elemento considerado por ambos gobiernos en las negociaciones que llevaron a los tratados de 1866 y 1874. Tal situación explica la decisión boliviana de no cobrar un impuesto a los mineros chilenos en 1874. Desde 1858, se habían agregado vinculaciones financieras entre privados chilenos y el Gobierno de Bolivia que tuvieron una relevancia creciente para el Fisco boliviano.¹⁸⁵ También hubo pagos por permisos de explotación como el cancelado por la CSFA en 1872 que incluyó el derecho a explotar libremente el salitre por 15 años y exportarlo por Antofagasta libre de todo gravamen fiscal o municipal.¹⁸⁶

El progresivo poblamiento del norte de Atacama tuvo generó otras interacciones. Tras el establecimiento de núcleos poblacionales en lo que sería Antofagasta en 1866 y Caracoles en 1870, se produjeron roces entre la autoridad boliviana y la población chilena. Desde 1872 hubo episodios de maltratos de chilenos, con muertes en tres ocasiones, por la acción de efectivos bolivianos.¹⁸⁷ Posteriormente, al paralizar las faenas de la CSFA, Bolivia había dejado sin fuente laboral directamente a 2.000 chilenos en Antofagasta.

En casi cuatro décadas, la relación bilateral se hizo cada vez más compleja al incorporar un número creciente de interacciones vinculadas entre ellas. Cuando hubo acuerdos, estos se alcanzaron tras dificultosas negociaciones. Sin embargo, en 1879 Bolivia dejó en evidencia un cambio en la racionalidad de la conducta que había exhibido hasta entonces. La decisión de rematar los bienes de la CSFA implicaba la exclusión definitiva de los capitalistas chilenos del negocio salitrero que habían contribuido a organizar. Ante tal anuncio, precedido por la concesión de beneficios portuarios a Bolivia en Arica por parte de Perú, Chile ocupó Antofagasta impidiendo el remate. El interés de Perú por actuar como mediador, negando tener un tratado de alianza con Bolivia que Chile conocía, hizo más compleja la situación. Lo mismo aconteció con una circular distribuida por el Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Lima al cuerpo diplomático en

¹⁸⁴ J. Garreaud (1984). *op. cit.*

¹⁸⁵ V. Peralta y M. Irurizqui (2000). *op. cit.*

¹⁸⁶ O. Espinoza (1965). *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

esa capital declarando la guerra a Chile.¹⁸⁸ A ello se sumó el embargo y confiscación de propiedades de chilenos decretado en marzo de 1879.¹⁸⁹ La dirigencia chilena vio en la conducta de Bolivia y Perú un peligroso cambio en la racionalidad que hasta entonces habían exhibido sus políticas exteriores respecto a Chile. Intuyendo que se trataba de una vinculación económica y comercial que articulaba una nueva relación entre Perú y Bolivia, en desmedro de Chile, declaró la guerra a Perú y Bolivia en abril de 1879.

Conflicto bélico y restablecimiento de interacciones políticas y comerciales (1880-1904)

Durante la fase bélica de la Guerra del Pacífico que involucró a Bolivia, los escasos contactos entre Chile y Bolivia correspondieron a particulares de ambos países cercanos al presidente Hilarión Daza. Desde las posteriores Conferencias de Arica de 1880, y hasta el fin de la guerra en 1883, los contactos se desarrollaron a través del Plenipotenciario de Chile en Tacna. Tras concluir el conflicto, la relación volvió a los canales diplomáticos previos al mismo. Si bien el comercio se interrumpió al iniciarse la guerra, Chile ofreció a Bolivia abrir el puerto de Arica a su comercio en 1880, lo que no se concretó por la oposición de Perú. Al concluir la guerra, las relaciones políticas y económicas bilaterales recuperaron su normalidad a contar de 1884. Ese año, el interés boliviano por normalizar su comercio internacional resultó fundamental para la firma del Pacto de Tregua con Chile. En 1900, el comercio no enfrentaba dificultades, pero era asimétrico. Chile exportó \$ 1.124,002 a Bolivia e importó \$ 113,000.¹⁹⁰ Posteriormente, el Tratado de 1904 consagró el derecho de libre tránsito comercial a favor de Bolivia, habilitando para ello los puertos de Arica y Antofagasta.

En cuanto al sector empresarial, el Pacto de Tregua de 1884 contempló la situación de los chilenos que habían visto secuestrados sus bienes en Bolivia al inicio de la guerra. Se acordó la devolución de esos bienes y la entrega del producto generado por ellos en el período o la correspondiente indemnización.¹⁹¹ Superando disputas previas, en 1885 Bolivia alcanzó un acuerdo con la CSFA para extender el ferrocarril de la costa al altiplano.¹⁹² Asimismo, en 1889 se completó el ferrocarril Antofagasta-Uyuni. En 1890, la construcción del ramal Uyuni-Pulacayo permitió que la compañía Huanchaca - la más importante de Bolivia -, enviase sus minerales en bruto a su fundición en Antofagasta.¹⁹³ El año 1901, Chile y Bolivia firmaron un protocolo para solucionar los reclamos de ciudadanos bolivianos que habían sufrido perjuicios durante la Guerra Civil chilena de 1891. A través del Tratado de 1904, los empresarios bolivianos vinculados al estaño se beneficiaron con la construcción del ferrocarril Arica-La Paz, el que les permitiría

¹⁸⁸ H. Daza (1881). *op. cit.*

¹⁸⁹ D. Barros Arana (1902). *Historia de la Guerra del Pacífico*, Tomo XVI. Santiago: Editorial Universitaria.

¹⁹⁰ D. Lanza (1901). *La Política boliviana y las pretensiones de Chile, con un suplemento de rectificaciones históricas y una colección de documentos*. La Paz: Litografía Paceña.

¹⁹¹ H. Huber, M. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre, y H. Delgadillo (2001). *op. cit.*

¹⁹² I. Prudencio (1951). *La vida y la obra de Aniceto Arce*. La Paz: Fundación Universitaria Simón I. Patiño.

¹⁹³ A. Mitre (1981). *Los Patriarcas de la Plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

exportar su producción. Asimismo, se saldaron las deudas pendientes con empresarios chilenos.

Entre 1880 y 1881, el Ministerio de Obras Públicas de Chile evaluó la factibilidad de construir una línea férrea entre Iquique y La Paz. Aunque el proyecto no prosperó, fue una iniciativa que buscó la integración económica subregional entre Tarapacá y Bolivia.¹⁹⁴ La explotación del salitre, intensiva en mano de obra, requirió trabajadores de las regiones vecinas a Tarapacá y Antofagasta. Esa migración transfronteriza fue posibilitada por políticas pragmáticas de Chile y Bolivia que buscaron acuerdos en beneficio de las actividades mineras en ambos países. Así, numerosos obreros bolivianos llegaron a las salitreras de Tarapacá bajo el amparo del Pacto de Tregua firmado por ambos países en 1884. Casi dos décadas después, en 1902, había 3.352 bolivianos trabajando en esas salitreras, lo que representaba el 14% del total en la región, siendo el grupo extranjero más numeroso.¹⁹⁵

Interacciones políticas y comerciales permanentes (1905-1989)

En el plano político, el diálogo entre autoridades de ambos países se mantuvo en todo este periodo. Si bien, entre 1962 y 1975, así como también a contar de 1978, no hubo relaciones diplomáticas, los respectivos Consulados mantuvieron el diálogo político.

Tras la firma del Tratado de 1904, con independencia del mecanismo utilizado, la vinculación política resultó normal, incluso en episodios que hicieron explícita la contraposición de intereses. Este fue el caso de la Circular boliviana de 1910 y de las observaciones efectuadas por Bolivia en 1920 al cumplimiento del Tratado de 1904. Lo mismo aconteció con sus posteriores presentaciones ante la Sociedad de las Naciones y sus esfuerzos por impulsar resoluciones en la Asamblea General de la OEA en las décadas de 1970 y 1980. Este positivo diálogo también permitió acuerdos relevantes durante la década de 1950 y la conformación de una Comisión Binacional de Acercamiento en 1986. Las excepciones correspondieron a los quiebres de 1962 y 1978.

En materia de relaciones comerciales, a contar de 1904 Bolivia utilizó el libre tránsito concedido por Chile y los puertos habilitados para ello. Esto permitió que las interacciones comerciales fuesen permanentes en lo sucesivo a pesar las fluctuaciones ocasionales que exhibió el diálogo político. El flujo comercial se vio favorecido por el inicio de las actividades del ferrocarril Arica-La Paz en 1913 y la extensión a Mejillones del ferrocarril Antofagasta-Oruro.¹⁹⁶ Ambas líneas articularon el occidente de Bolivia con el litoral del Pacífico, entre Arica y Antofagasta.¹⁹⁷ Aunque la neutralidad de Chile impidió el tráfico de armas para Bolivia a través de su territorio durante la Guerra del Chaco, el flujo comercial se mantuvo durante el conflicto. Los vínculos comerciales permitieron numerosos acuerdos entre 1905 y 1955 (*vid supra*, p. 84).

¹⁹⁴ L. Castro (2003). *op. cit.*

¹⁹⁵ S. González (2009). La presencia boliviana en la sociedad del salitre y la nueva definición de la frontera: auge y caída de una dinámica transfronteriza (Tarapacá 1880-1990). *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 41, Nº 1, pp. 71-81.

¹⁹⁶ "100 años. Ferrocarril Arica-La Paz" (2017). Arica: Ferrocarril Arica-La Paz/Grupo EFE.

¹⁹⁷ C. Ovando y S. González (2014). *op. cit.*

En lo que respecta a actores no estatales, durante el periodo algunos lograron injerencia en situaciones específicas vinculadas a la actividad económica o a iniciativas de desarrollo de sus regiones. En las primeras décadas del siglo XX, la fuerza laboral boliviana continuó presente en la región salitrera bajo el amparo de los propios empresarios del salitre. Al producirse la crisis terminal del salitre en 1930, la población boliviana vinculada a las faenas salitreras abandonó masivamente la región por falta de trabajo, al igual que lo hicieron peruanos y chilenos.¹⁹⁸ Casi dos décadas después, las poblaciones de Oruro e Iquique se organizaron tras la iniciativa de construir un camino que uniera ambas regiones.¹⁹⁹ En la década de 1950, la conveniencia de dotar de energía hidroeléctrica a la población de las regiones del norte de Chile llevó a que las autoridades chilenas considerasen negociar soberanía territorial con Bolivia. En 1962, la captación de aguas del río Lauca para beneficio de la población de Arica detonó una crisis que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas.

El caso de los recursos hídricos del río Silala fue diferente ya que la beneficiada por la concesión fue la empresa inglesa The Antofagasta and Bolivia Railway Company. La intendencia de la provincia de Antofagasta, le concedió el aprovechamiento de esas aguas en 1906 por tiempo indefinido. En septiembre de 1908, la Prefectura de Potosí concedió a la compañía, sin ningún pago, una concesión que la autorizó a canalizar y utilizar las aguas por 99 años. Dado que se trataba de una empresa inglesa que había obtenido permisos en ambos países, la utilización de esos recursos hídricos no fue materia de disputa bilateral. Asimismo, la naturaleza hídrica del Silala, incluido como río en los anexos del Tratado de 1904, tampoco generó disputas entre ambos países durante el período 1905-1989.

2.3.2 Balance de Poder y *statu quo* entre Chile y Bolivia en el sistema subregional

La revisión de las interacciones entre Chile y Bolivia deja en evidencia la participación de ambos en un sistema de equilibrio de poder subregional a contar de la década de 1830. El mismo se conformó rápidamente tras organizarse las nuevas repúblicas de la subregión, con Perú como tercer actor principal.²⁰⁰ En forma episódica, y durante períodos variables, el sistema incluyó la participación de otros actores que, buscando sus propios intereses nacionales, intentaron mantener o modificar el balance de poder. Junto con revisar los acontecimientos que dejan en evidencia la actividad de este mecanismo de equilibrio de poder, se analizará la evolución de sus interacciones a través del periodo.

*Generación de un sistema de equilibrio subregional y *statu quo* (1825-1839)*

Tras sus respectivas independencias, el acceso a las rutas comerciales marítimas fue diferente para Chile y Bolivia, lo que guardaría relación con la conformación de un

¹⁹⁸ S. González (2009). *op. cit.*

¹⁹⁹ C. Ovando y S. González (2014). *op. cit.*

²⁰⁰ R.N. Burr (1965). *op. cit.*

mecanismo de equilibrio de poder en la subregión. En tanto Chile se incorporó en forma progresiva en circuitos comerciales internacionales a través de Valparaíso, Bolivia no dispuso de un puerto equivalente. Las autoridades bolivianas no pudieron obtener la cesión del puerto peruano de Arica ni transformar la caleta de Cobija en un puerto relevante para su comercio exterior.

Hasta 1835, para el grupo dirigente chileno no fue evidente la relación directa que existía entre la estabilidad y el desarrollo económico de su país con las relaciones de vecindad. Esta percepción se modificó abruptamente al crearse la Confederación Perú-boliviana y hacerse evidente el desafío del Callao a la actividad portuaria de Valparaíso. La emergencia de una unidad política mayor vecina fue vista por Chile como una iniciativa que buscaba unir a Bolivia y Perú para alterar el balance de poder de un modo que le resultaba desfavorable. Durante la Guerra contra la Confederación, Chile abandonó su aislamiento previo y estuvo dispuesto a negociar acuerdos de alianzas con Argentina, Ecuador y Nueva Granada. Estas iniciativas correspondieron a un esfuerzo por conservar el *statu quo* que existía en 1835. Se debe observar que el diseño que se dio a la Confederación - dividiendo a Perú en un Estado Nor-Peruano y otro Sur-Peruano, que se sumaron a Bolivia - permitía contar con tres integrantes. Esa situación respondió a la búsqueda de equilibrios de poder en su interior. Al lograr el triunfo militar, Chile estimó que sus objetivos estaban cumplidos. La desaparición de la Confederación y el fin del desafío portuario a Valparaíso, representaban un retorno al *statu quo* previo. Por ello, no buscó un acuerdo de tregua o de paz, ni retener territorios o un nuevo acuerdo comercial.

Ampliación del sistema de equilibrio subregional y amenaza al statu quo (1840-1879)

En 1841, tras la batalla de Ingaví entre Perú y Bolivia, Chile contribuyó a la paz y evitó, de paso, la anexión de Arica a Bolivia logrando mantener el *statu quo ante bellum*. En el Congreso Americano de Lima de 1847 se adoptó un tratado de confederación que en la práctica conservaba el equilibrio existente. El acuerdo, no ratificado, contemplaba que la unión territorial entre confederados o los cambios territoriales entre ellos o con potencias extranjeras, requeriría no ser objetado por los restantes Estados.²⁰¹ Esta condición respondía a los intereses de Chile y de quienes se oponían al restablecimiento de la Confederación en Bolivia y Perú.²⁰²

Con posterioridad, el incremento de la actividad portuaria de El Callao y la exportación de guano desde 1845 produjeron una recuperación económica de Perú. La consecuencia fue la reactivación del mecanismo de equilibrio subregional ante lo que Chile buscó mantener el *statu quo* logrado al concluir la guerra contra la Confederación. En 1850, se opuso a cualquier movimiento de tropas cuando Perú se vio enfrentado a Ecuador, Nueva Granada y Bolivia. Después, rechazó una posible anexión de Guayaquil al Perú, cuando ese país invadió Ecuador en 1856. Desde 1843, y con mayor frecuencia

²⁰¹ M. Barros (1970). *op. cit.*

²⁰² G. De la Reza (2010). *op. cit.*

desde 1861, cuando completó su unidad nacional, Argentina se transformó en un actor del sistema de equilibrio, lo que hizo más complejo su funcionamiento.

La Guerra de los países del Pacífico contra España (1865-1866), y la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay (1864-1870), también incidieron en materia de equilibrio. La guerra contra España permitió postergar las diferencias entre Chile y Bolivia que superaron diferencias al sumarse a la causa americanista. Sin embargo, pese a que Chile tuvo un rol relevante en la conformación de la alianza contra España, la guerra dejó en evidencia la debilidad de su armada, la que se incrementó respecto Perú durante el conflicto. En cuanto a la Guerra de la Triple Alianza, la decisión de anexar territorios al producirse la derrota de Paraguay fue una ruptura respecto a la práctica observada en la región tras las independencias. Por primera vez se vio la anexión como un mecanismo para rediseñar equilibrios de poder.

Al comenzar la década de 1870, a las interacciones de Chile, Bolivia y Perú, presentes desde la década de 1830, se habían sumado las generadas por las intervenciones de Argentina y Brasil. Argentina defendía sus intereses en la Patagonia y Tarija, ante los de Chile y Bolivia, respectivamente. Por su parte, Brasil buscaba resolver sus litigios amazónicos con Perú y contener la creciente influencia argentina para evitar la reconstitución del Virreinato de la Plata. Este escenario determinó interacciones dinámicas en los siguientes años. Bolivia, ante la exigencia chilena de dar cumplimiento cabal al Tratado de 1866, buscó apoyo de Perú, país que realizó una maniobra naval disuasiva contra buques chilenos en Mejillones (*vid supra*, p. 81). Desde 1872, Perú buscó evitar un acercamiento entre Chile y Bolivia que pudiese generar una alianza de los dos países en su contra para arrebatarle territorios.²⁰³ En 1873 Lima acogió la propuesta boliviana de firmar el Tratado de Alianza al que intentaron sumar, sin éxito, a Argentina. Esto último, gracias a la política brasileña de dar la impresión que era posible su alianza con Chile, que buscaba evitar el acercamiento del antiguo Alto Perú con Buenos Aires.²⁰⁴ La compleja situación se distendió gracias a la firma del Tratado de Límites entre Chile y Bolivia en 1874. Sin embargo, al concluir el período, el Gobierno boliviano transgredió los términos del Tratado de 1874 confiando en que su alianza con Perú determinaba un desbalance de poder que disuadiría a Chile de reaccionar.²⁰⁵ La exclusión del capital chileno del negocio salitrero que implicaba el remate de los bienes de la CSFA implicaba una amenaza directa al *statu quo* subregional, la respuesta chilena fue la reivindicación del norte de Tarapacá. La actitud de Perú, que eludió descartar la alianza con Bolivia, mantuvo vigente la amenaza al equilibrio. En Chile, la guerra fue considerada la única posibilidad de conservar el *statu quo* derivado de la Guerra contra la Confederación. Perú, amarrado por el tratado de alianza de 1873, se vio arrastrado por Bolivia a una guerra para la cual no estaba preparado.²⁰⁶

²⁰³ D. Beleván (2001). El tratado secreto de alianza defensiva de 1873", *Política Internacional*, Revista de la Academia Diplomática del Perú, N° 65, julio-septiembre de 2001, Lima, Perú, p. 92.

²⁰⁴ J. M. Echenique (1921). *op. cit.*

²⁰⁵ M. Ravest (1983). *op. cit.*

²⁰⁶ La causa última de la Guerra del Pacífico habría sido la política boliviana que buscó modificar el *statu quo* de poder subregional sin advertir que el cambio de esa situación fundamental no era tolerable para las autoridades chilenas.

Rediseño del sistema de equilibrio subregional y nuevo statu quo (1880-1904)

El curso adverso de las operaciones bélicas determinó que, en las conferencias de Arica en 1880, Perú y Bolivia optasen por intentar recuperar el *statu quo* previo al conflicto. Sin embargo, Chile había advertido que los cambios de poder acontecidos en la subregión hacían que ese equilibrio ya no garantizase su seguridad y autonomía.²⁰⁷ Ante ese nuevo escenario, Santiago decidió buscar una nueva redistribución de poder en la subregión a través de la conservación de su territorio reivindicado en 1879 y los capturados con posterioridad. Tal decisión fue hecha explícita por Chile a los delegados de Perú y Bolivia en las Conferencias de Arica. El interés chileno por retener territorios no sólo se debió a sus recursos naturales, su relevancia comercial y al hecho de tener población chilena, sino también a consideraciones de seguridad y autonomía. Al no haber acuerdo, las tropas chilenas avanzaron hacia Lima y la ocuparon en enero de 1881. Tras su retorno al altiplano en 1880, el ejército boliviano ya no participó en forma activa en el conflicto. La persistente negativa de Perú a los términos exigidos por Chile prolongó la guerra hasta julio de 1883 cuando su derrota militar fue completa.

En paralelo a la guerra, la diplomacia chilena negoció con Argentina buscando avanzar en la configuración de un nuevo *statu quo* subregional que estimaba necesario. En 1881, Santiago y Buenos Aires alcanzaron un acuerdo limítrofe que reconoció la soberanía chilena en el Estrecho de Magallanes. Desde entonces, Santiago concentró sus esfuerzos en resolver sus diferencias con Perú y Bolivia. Con Perú firmó el Tratado de Ancón en octubre de 1883, el que contempló la cesión a Chile de la provincia de Tarapacá y su administración de las provincias de Tacna y Arica. En la práctica, implicó la disolución de la alianza de Perú y Bolivia. La posterior firma del Pacto de Tregua de 1884 con Bolivia, permitió a Chile un nuevo equilibrio basado en un mayor dominio territorial que le aportaba recursos de la actividad minera y portuaria. Sin embargo, el nuevo balance resultaba precario debido a que se fundaba parcialmente en los territorios de Antofagasta, Arica y Tacna, cuya posesión definitiva no había sido resuelta.

Durante la década de 1890, enfrentando complejas relaciones con Argentina y Perú, Chile buscó una alianza estratégica con Bolivia a través de su “política boliviana”. Esa política dejó en evidencia, una vez más, el funcionamiento del mecanismo de equilibrio de poder subregional. El rechazo de la oposición boliviana a la ratificación de los acuerdos de 1895 también se explica desde esa perspectiva. Esto, por cuanto coincidió con la pérdida de capacidad militar experimentada por Chile debido a su Guerra Civil de 1891 y el deterioro de las relaciones entre Santiago y Buenos Aires. En 1896, cuando Lima conoció el alcance del tratado de transferencia de territorios negociado por Chile y Bolivia el año anterior, que incluía como una posibilidad a Arica, protestó.²⁰⁸

La posterior pérdida de interés de Chile por su “política boliviana” respondió en buena medida a iniciativas de Bolivia que se aproximó a Argentina buscando reactivar el sistema de equilibrio subregional a su favor (*vid supra*, p. 83). La política adoptada por

²⁰⁷ R.N. Burr (1965). *op. cit.*

²⁰⁸ F. Novak y S. Namihas (2013). *op. cit.*

Chile a contar de 1900 que buscó la soberanía de Antofagasta a cambio de compensaciones no territoriales, también respondió a la lógica de los equilibrios. Cuando Chile distendió su relación con Argentina, endureció su posición con Perú y Bolivia. Debe observarse que la compleja relación de Bolivia con Brasil en el período fue una motivación de La Paz para negociar con Chile el Tratado de 1904.²⁰⁹ Ese acuerdo, en conjunto con los Pactos de Mayo de 1902 entre Chile y Argentina, dieron forma a un nuevo *statu quo* en la subregión.

Statu quo y actividad episódica del sistema de equilibrio subregional (1905-1989)

Si bien, inicialmente Bolivia aceptó el nuevo *statu quo*, a los pocos años comenzó a cuestionarlo. La dilatación de la disputa por Tacna y Arica protagonizada por Santiago y Lima otorgó inestabilidad a ese equilibrio y estimuló a Bolivia a buscar la obtención de Arica. En 1910, cuando Chile y Perú enfrentaban tensiones, La Paz envió una Nota a ambos países haciendo presente que no podía vivir aislada del mar y que haría cuanto le fuese posible por llegar a poseer un puerto cómodo en el Pacífico.²¹⁰ En 1913, antes de asumir un nuevo mandato, el ex-Presidente boliviano Ismael Montes propuso a personalidades chilenas la cesión de Arica a su país como mecanismo para resolver el conflicto entre Chile y Perú. Con posterioridad, Perú decidió no acompañar a Bolivia en su presentación ante la Liga de las Naciones en 1920 (*vid infra* p. 119).²¹¹ En 1929, la firma del Tratado de Lima entre Chile y Perú, otorgó títulos jurídicos definitivos a Chile sobre Arica consolidando en forma definitiva el *statu quo* subregional. En su Protocolo Complementario el Tratado estableció que se requería el consentimiento de ambos países para la cesión de territorios a un tercero. Aunque la cláusula no involucraba territorios que hubiesen sido bolivianos, La Paz protestó. Argumentó que, una vez establecido tal condominio, destinado a subsistir en forma indefinida y en su perjuicio, esa cláusula imposibilitaría o retardaría todo libre acuerdo con Chile o Perú.²¹² Se ha postulado que el Tratado de 1829 y las servidumbres derivadas del mismo fueron interpretadas en Lima como un mecanismo que aseguraba su presencia en Arica.²¹³ Ello implicaba que cualquier modificación del mismo lo devaluaría.

La consolidación del *statu quo* no implicó el fin de la actividad del mecanismo de equilibrios en la subregión. Las posteriores aproximaciones de Chile y Bolivia llevaron a Lima a firmar declaraciones conjuntas con La Paz en 1950 y 1955.²¹⁴ Después, tras el deterioro de las relaciones de Chile y Argentina en 1958, Bolivia rompió relaciones diplomáticas con Chile en 1962. Un factor que no puede dejar de ser tenido en consideración para explicar la situación era que, en esos años, Chile contaba con un

²⁰⁹ C. Ríos (1963). *op. cit.*

²¹⁰ C. Bustos (2004). *op. cit.*

²¹¹ Esta situación, que ha recibido escasa consideración, dejó en evidencia que la posibilidad de activar el mecanismo de competencia subregional que buscaba Bolivia ya no tenía contraparte.

²¹² J. Gumucio (1985). *op. cit.*

²¹³ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

²¹⁴ R. Bruce St. John (1999). *op. cit.*

escaso poder militar disuasivo ante Argentina.²¹⁵ A mediados de la década del setenta, Chile volvió a experimentar tensiones con Perú y Argentina.²¹⁶ Dado que el aislamiento internacional de la dictadura chilena le dificultaba adquirir armamentos y el desbalance militar con Perú y Argentina era extremo, Chile optó por acercarse a Bolivia en 1975.²¹⁷ Perú, que habría definido el 6 de agosto de ese año como fecha de ataque a Chile para recuperar Arica, finalmente no inició hostilidades.²¹⁸ Entre las razones posibles de ello, estuvo el manejo pragmático chileno de sus relaciones vecinales que disminuyó los frentes de vulnerabilidad percibidos en el entorno. Junto con negociar con Bolivia, se aproximó a los gobiernos de Brasil y Argentina. En 1978, cuando esta última relación se deterioró y Argentina declaró “insanablemente nulo” el laudo arbitral británico de las islas del Beagle, La Paz rompió relaciones diplomáticas con Chile en pocas semanas. Bolivia argumentó que no podía aceptar la mantención de la idea de un canje territorial.²¹⁹ Por último, aunque el régimen chileno divulgó escasa información de las conversaciones con Bolivia en la década de los ochenta, el fin de ellas puede vincularse a sus relaciones vecinales.

Entre el apoyo de Chile al consenso que permitió la Resolución 686 de la OEA de 1983 y su decisión de no avanzar en una negociación con Bolivia en 1987, hubo dos acontecimientos relevantes. La firma del Tratado de Paz y Amistad chileno-argentino de 1984 y de las Actas de Lima en 1985. Aunque aislado internacionalmente, en el plano subregional Chile había logrado distender las relaciones con sus dos vecinos con los que pocos años antes había estado al borde de la guerra. Esto puede vincularse al fin de las conversaciones con Bolivia en 1987.

2.3.3 Conclusiones del segundo nivel de análisis. Interacciones entre los Estados de Chile y Bolivia, bilaterales directas y en un subsistema de Estados (1825-1989)

Durante el extenso periodo revisado, las interacciones bilaterales en los diferentes ámbitos que ellas se concretaron exhibieron evoluciones diferentes. La política exterior chilena buscó fundamentalmente privilegiar negociaciones bilaterales con Bolivia. Es decir, un modelo de oposición directa. Por su parte, como resultado del hecho que ambos países exhibieron una asimetría de capacidades creciente que la desfavorecía, Bolivia buscó interactuar a través de un mecanismo de competencia en el marco de un sistema de equilibrio subregional.

²¹⁵ E. Meneses (1992). *op. cit.*

²¹⁶ L. Tapia (1998). *Esta noche, la guerra*. Santiago: Editorial Grijalbo.

²¹⁷ M. Quítral (2010). Chile y Bolivia: Entre el abrazo de Charaña y sus relaciones económicas, 1975-1990. *Universum*, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca, Vol. 2, Nº 25, pp. 139-160.

²¹⁸ J. Rodríguez (2004). *Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro*. Santiago: La Tercera/Mondadori.

²¹⁹ R. Prudencio. “Charaña fue la más importante negociación con Chile”. *La Razón*, La Paz, 5 abril de 2015.

Interacciones bilaterales directas entre Chile y Bolivia (1825-1989)

Con la salvedad de las dos guerras del siglo XIX, el diálogo político resultó continuo pese a la interrupción de relaciones diplomáticas en el periodo 1962-1975 y desde 1978. Sin embargo, el marcado acento realista que caracterizó a la relación bilateral desde la década de 1830 determinó que las interacciones no fueran fáciles en general. La contraposición de intereses prioritarios predominante determinó que ellas incluyesen complejas negociaciones que incluyeron la coerción, como así también la confrontación armada.

Si bien ambos países lograron firmar tratados relevantes en 1866, 1874 y 1904, ellos no garantizaron una relación positiva posterior. En los dos primeros casos, las autoridades bolivianas que reemplazaron a quienes habían suscrito los acuerdos no vieron bien representados los intereses de su país en ellos. Producto de ello, consideraron que algunas exigencias chilenas no resultaban válidas y que vulneraban la autonomía de Bolivia. La convergencia de visiones americanistas de 1866 y las conveniencias económicas visualizadas en esa oportunidad y en 1874, perdieron relevancia en pocos años. Tal situación permite afirmar que la incapacidad del Estado boliviano para identificar los objetivos que mejor salvaguardaban sus intereses resultó determinante para el deterioro de la relación bilateral. En el caso del Tratado de 1904, la identificación de los intereses del sector minero con el desarrollo del país llevó a La Paz a la firma del acuerdo. Se trató de una política de seguimiento transitoria con Chile iniciada dos años antes, la cual estaba en sintonía con los intereses de la política realista chilena de la época. Esta se puede explicar debido que, hasta esa fecha, el carácter realista de las interacciones no había beneficiado a Bolivia que resultó ser el Estado de menores capacidades relativas. Por otra parte, el comercio exterior por los puertos de Arica y Antofagasta era fundamental para el desarrollo de Bolivia, no así para la economía chilena. Tal situación explica que fuese Bolivia el país que redactó sus bases y se las presentó a Chile. La firma del Tratado de 1904 modificó sustancialmente las interacciones políticas y económicas bilaterales. Por una parte, la actividad comercial se mantuvo e incrementó gracias al libre tránsito comercial boliviano por puertos chilenos habilitados para ello y por el tráfico ferroviario. Por otra parte, las necesidades de desarrollo que experimentaron ambos países determinaron períodos de mayor acercamiento. Este alcanzó su mayor expresión en la década de 1950. La motivación boliviana para aproximarse a Chile en esos años no puede verse como un seguimiento. Si bien hubo intereses compartidos, en forma explícita La Paz postergó, pero no renunció, a su objetivo de contar con acceso soberano al mar. Tal dinámica guardó relación con la convergencia de intereses que generaba el desarrollo de su región norte para Chile y las necesidades de su comercio exterior para Bolivia. En cuanto los intereses no resultaron complementarios o se contrapusieron, lo que aconteció con la decisión chilena de captar recursos hídricos del Lauca, la relación bilateral se deterioró. La escasa relevancia del comercio bilateral para la economía de ambos países y las obligaciones derivadas del libre tránsito hicieron que el comercio no ejerciese un rol disuasivo. Si bien puede plantearse que en 1904 y en la década de 1950 hubo cierto grado de

interdependencia entre ambos países, ésta no alcanzó una intensidad tal que permitiese eludir lógicas realistas.

En lo que respecta a las interacciones económico-comerciales, estas exhibieron importantes elementos de análisis. A contar de 1858, las deficitarias arcas fiscales de Bolivia dejaron escasas alternativas a sus autoridades, las que debieron recurrir a capitalistas e inversionistas chilenos. Los Tratados de 1866, 1874 y 1904 fueron posibles debido a que articularon la soberanía territorial que reclamaban ambos países con compensaciones económicas. Por otra parte, las condiciones ofrecidas al comercio exterior de Bolivia - por Perú en 1836 y 1878, y por Chile en 1884 y 1904 -, fueron incentivos económicos determinantes en la relación bilateral chileno-boliviana. El mismo rol tuvieron la construcción del ferrocarril Arica-La Paz y el libre tránsito ofrecidos por Chile en 1904.

En cuanto a los dos conflictos bélicos del siglo XIX que involucraron a Chile y Bolivia, ellos tuvieron causas que pueden considerarse parcialmente similares. En 1836, se relacionó con tres situaciones. El interés de Chile por evitar que la Confederación afectase la actividad portuaria de Valparaíso que era fundamental para la economía chilena. Asimismo, Chile buscó hacer desaparecer la potencial amenaza de implicaba para su autonomía el surgimiento de una unidad política mayor vecina. Adicionalmente, las autoridades confederadas se habían vinculado con la oposición chilena. En 1879, la guerra se debió básicamente a dos situaciones. El intento peruano de conformar un monopolio salitrero, que era favorecido por Bolivia. La dirigencia chilena vio al capital de sus nacionales excluido del promisorio negocio salitrero, a la vez que percibió la conformación de una alianza que potencialmente podía poner en riesgo su autonomía. De lo anterior se concluye que, tanto en 1836 como en 1879, la amenaza al desarrollo económico del país y a su autonomía resultaron determinantes. La intervención boliviana en asuntos internos, presente en 1836, ya no resultaba ser una práctica en 1879.

Balance de Poder y statu quo entre Chile y Bolivia en el sistema subregional (1825-1989)

A partir de 1830, Chile y Bolivia fueron integrantes, junto a Perú, de un sistema de equilibrio subregional que puede caracterizarse conforme a sus miembros e interacciones.

Si bien hubo períodos en que el sistema amplió el número de los Estados involucrados, sólo Chile, Bolivia y Perú, lo integraron en forma permanente. Argentina se incorporó en forma tardía al sistema y, a contar de la firma de los Pactos de Mayo con Chile en 1902, evitó buscar alianzas negociando bilateralmente con sus integrantes. Otros países - Brasil, Ecuador, Paraguay y Nueva Granada -, sólo tuvieron intervenciones episódicas de diferente relevancia que, en ocasiones, no llegaron a involucrar a los tres actores permanentes.

Desde 1825, Bolivia resultó ser el Estado que buscó modificar el *statu quo* existente. Cada vez que estimó tener una oportunidad, intentó obtener Arica. En forma episódica exhibió una conducta de oposición directa con Chile, o bien intentó aproximarse a Perú y/o Argentina para lograr un balance de poder con Chile. La creación de la Confederación

y el Tratado de Alianza de 1873 fueron manifestaciones extremas de estos últimos esfuerzos. Las reacciones chilenas a las iniciativas que buscaron alterar la distribución de poder subregional fueron acordes al desafío enfrentado. Primero buscó y logró la disolución de la Confederación Perú-boliviana y el restablecimiento del libre comercio, es decir el *statu quo* previo. Décadas más tarde, reforzó su armada, reivindicó territorios en Atacama, ocupó y conservó territorios de Perú y Bolivia para rediseñar un nuevo equilibrio. Posteriormente, en 1900 descartó su “política boliviana” que había buscado una alianza estratégica con ese país. Por último, negoció y obtuvo títulos jurídicos en Arica y Antofagasta para asegurar un nuevo *statu quo* conveniente a sus intereses. El análisis de la política exterior chilena desde el inicio de la Guerra del Pacífico permite observar que Chile buscó la reconfiguración de un equilibrio subregional por dos mecanismos. La redistribución territorial y el establecimiento del mecanismo de oposición directa para negociar con cada uno sus tres vecinos. Producto de ello, desde 1940 y hasta 1989, Chile intentó resolver sus diferencias vecinales en forma bilateral directa. Se trató de una continuidad importante en la relación vecinal y bilateral. Sólo ante los escenarios extremos que precedieron a los dos conflictos bélicos, Chile se aproximó a un cuarto Estado. En 1836, Santiago intentó obtener respaldo de Argentina y Ecuador. Antes de 1879, Chile recibió apoyo de Brasil.

La situación boliviana fue diferente en lo que respecta su rol en el sistema de equilibrio de poder subregional. Desde la conformación de la Confederación, en forma casi permanente buscó activar el modelo de competencia en el sistema subregional para oponerse a Chile. Tanto la conformación de esa alianza en 1836, como el Tratado de Alianza con Perú en 1873 y los esfuerzos por incluir a Argentina son evidencias de ello.

La posibilidad de activar el modelo de competencia, sin embargo, comenzó a debilitarse para Bolivia incluso desde antes del inicio de la Guerra del Pacífico. Esto aconteció cuando Argentina decidió no suscribir el Tratado de Alianza que ya ligaba a Bolivia y Perú, optando en cambio por negociar directamente con Chile. Se trató de la primera modificación relevante en el funcionamiento del sistema de equilibrio subregional. Después, el retiro prematuro de las fuerzas bolivianas en medio del conflicto bélico, dejando abandonado a Perú, y sus esfuerzos posteriores por obtener Arica, generaron el segundo cambio relevante. En lo sucesivo, Bolivia ya no contó con Perú para negociar con Chile, con lo que la posibilidad de activar el modelo de competencia terminó por desvanecerse. Si bien, con posterioridad, La Paz intentó beneficiarse de los desacuerdos de Lima y Santiago, ellos estuvieron lejos de ser el resultado de una alianza de Bolivia con Perú. Así, la dilatación de la disputa de Chile y Perú por la soberanía de Tacna y Arica coincidió con la reactivación del interés boliviano por contar con un puerto propio en el Pacífico en 1910. Aunque Perú se aproximó a Bolivia cada vez que lo hizo Chile, como aconteció en 1950, Lima también privilegió resolver sus diferencias con Santiago en forma directa. No acompañó a Bolivia en su presentación ante la Sociedad de las Naciones en 1920, ni estuvo dispuesta a considerar la entrega de Arica a Bolivia en 1926. Asimismo, al igual que Chile, obvió los reclamos de La Paz ante la firma del Tratado de 1929. Posteriormente, ante las negociaciones de 1975-1978 iniciadas en Charaña entre Bolivia y Chile, Perú solo interactuó con este

último país. Esas negociaciones resultaban de interés para Perú ya que podían tener alcances que implicasen una transgresión al espíritu del Tratado de 1929 y la devaluación del mismo.²²⁰ Una conclusión relevante que permite este episodio, a veces poco entendida en Chile, es que Bolivia y Perú no están estratégicamente amarrados.²²¹

Por otra parte, la automarginación de Argentina del sistema de equilibrios de poder subregional comenzó a hacerse explícita tras la Guerra del Pacífico. Los esfuerzos bolivianos por lograr nuevamente la injerencia de Buenos Aires en el sistema no sólo fueron estériles, sino contraproducentes para sus propios intereses. La cesión de la Puna de Atacama en 1896 y la oferta de apoyo a Argentina ante un eventual conflicto bélico con Chile, estimulado por la propia Bolivia, tuvieron dos reacciones de Santiago. Primero, Chile aceptó un arbitraje para resolver el litigio de la Puna de Atacama, tras lo cual firmó los Pactos de Mayo con Argentina en 1902. En lo sucesivo, Buenos Aires continuó buscando solucionar sus diferencias con Santiago de un modo directo sin involucrar a otros actores, entre ellos Bolivia. Segundo, Chile no insistió en la firma de los convenios de 1895 lo que implicó que Bolivia perdiese la posibilidad más concreta que tuvo de recuperar soberanía territorial en la costa del Océano Pacífico. Aunque el deterioro transitorio de las relaciones chileno-argentinas pudo estimular la decisión boliviana de romper relaciones diplomáticas con Santiago en 1962 y 1978, no se trató de una consecuencia buscada por Buenos Aires. Es importante destacar que cuando Perú y Argentina estuvieron al borde de sendas guerras con Chile en 1975 y 1978, respectivamente, ninguno buscó alianzas con Bolivia.

Otro elemento a tener en consideración al buscar una explicación a la activación episódica del sistema descrito corresponde a la evaluación inadecuada que Bolivia hizo de la posible reacción de Chile. Tanto en 1835 y 1878, e incluso en 1962 y 1975, Bolivia estimó en forma errónea que el funcionamiento del sistema de equilibrio subregional permitiría ejercer presión efectiva sobre Chile.

Se puede concluir que se trató de un sistema que tuvo tres actores que interactuaron con dinámicas que evolucionaron. Bolivia y Chile buscaron establecer, respectivamente, el predominio los mecanismos de competencia y de oposición directa, para su relación bilateral. (*vid supra*, p. 41). Desde una posición cada vez más desfavorable, desde 1839 Bolivia intentó generar condiciones para activar un mecanismo de competencia en la subregión. Sin embargo, desde la conclusión de la Guerra del Pacífico la relación chileno-boliviana quedó enmarcada en el mecanismo de oposición directa. Si se tiene en consideración que el sistema fue activado en forma episódica desde la década de 1830 hasta la década de 1970, su inactividad posterior no permite descartar su vigencia. Por el contrario, no habiendo identificado situaciones que determinasen su desaparición, resulta más factible plantear que se encontraba inactivo.

²²⁰ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

²²¹ *Ibid.*

2.4 Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global (1825-1989): tercer nivel de análisis

Se revisará las interacciones entre Chile y Bolivia en las diferentes instancias que buscaron institucionalizar las relaciones internacionales a través de la articulación de un sistema. Esto, en el marco del sistema regional, primero, y global, después. El paulatino desarrollo del sistema regional permite identificar las sucesivas iniciativas de los países de la región por institucionalizar ese sistema y los esfuerzos de los diferentes Estados por establecer la agenda conforme sus respectivos intereses. Dado que se trató de un proceso que involucró cesión de soberanía de los Estados involucrados en diferentes materias, la revisión estará centrada en aquellas materias que resultaban relevantes para la relación bilateral. Entre ellas, las discusiones respecto a la posibilidad de conformar unidades políticas mayores y las disputas relativas al arbitraje compulsivo. La existencia de un escenario inicial anárquico y el interés de algunos países por tratar materias controversiales, implicó el fracaso de las primeras iniciativas. Pese a ello, el sistema internacional logró finalmente institucionalizarse tanto en el nivel regional, como en el global. Esto no significó el abandono de resguardos en materia de soberanía y autonomía por parte de los Estados, sino la emergencia de nuevos escenarios en los que también podía desarrollarse la relación bilateral. Se buscará identificar aquellas situaciones en las que la evolución del sistema internacional fue relevante para la relación bilateral.

Las nuevas repúblicas de Chile y Bolivia en un escenario anárquico (1825-1839)

Tras los procesos de independencia, los líderes de las nuevas repúblicas latinoamericanas consideraron que el principio del *uti possidetis* era el mecanismo más adecuado para delimitar sus territorios dar estabilidad a la región y evitar conflictos.²²² Las “instrucciones de Cúcuta”, elaboradas por Simón Bolívar en 1821 buscando difundir su proyecto de Confederación de Naciones Americanas, dejaron en evidencia tal consideración. A través de ellas, el libertador propuso a Perú, Chile, Buenos Aires y México que sólo se negociase con España sobre la base de los respectivos territorios según la demarcación previa a 1810. Las extensiones territoriales contempladas en los posteriores documentos constitucionales de Chile y Bolivia reflejan que se consideró ese principio. Las nuevas repúblicas podían compartir un principio que les resultaba conveniente, pero alcanzar acuerdos demostró ser más complejo. El Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 fracasó en la conformación de un bloque político integrado por ellas, como así también en lograr un acuerdo comercial. Chile y Bolivia no participaron. La actitud de Chile fue diferente en el plano comercial. Hasta 1835, Chile creyó posible conformar una unión aduanera hispanoamericana para incorporar las producciones de todos los países en el marco de un área exportadora continental.²²³

²²² Principio del Derecho Romano derivado del concepto latino *uti possidetis, ita possessionis* que significa "como poseéis, así poseáis".

²²³ M. Barros (1970). *op. cit.*

Con motivo de la guerra contra la Confederación Perú-boliviana, Chile rechazó la posibilidad de un arbitraje de Gran Bretaña.²²⁴ A la vez, buscó mantener a las grandes potencias fuera de la región, intervención que era favorecida por Bolivia.²²⁵

Iniciativas de tratados de Confederación y Unión en la región (1840-1879)

Durante las siguientes décadas, algunas de las nuevas repúblicas latinoamericanas participaron en tres congresos buscando comenzar a estructurar un sistema regional favorable a la integración. Se trató de los Congresos de Lima (1847-1848), Santiago (1856-1857) y Lima (1864-1865). Chile participó en las tres oportunidades, Bolivia sólo concurre a Lima. Durante el primer Congreso en Lima, los participantes (Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Nueva Granada) redactaron y firmaron un Tratado de Confederación. El acuerdo establecía el respeto a los límites coloniales o *uti possidetis* y hacía necesaria la aprobación de los restantes países para uniones o segregaciones territoriales. Esto prevenía una nueva unión física, como había sido la Confederación Perú-boliviana, lo que era de interés para Chile y para algunos sectores de Perú y Bolivia. El acuerdo, finalmente no fue sometido al Poder Legislativo ni en Chile ni en Bolivia, como así tampoco en los otros países.²²⁶ En 1856, Chile, Perú y Ecuador suscribieron un Tratado de Confederación Continental que no fue ratificado por ninguno de los tres países. La misma suerte corrieron los tratados de Unión y Alianza, y de Conservación de la Paz, firmados durante el segundo Congreso efectuado en Lima. En la oportunidad, Chile presentó un proyecto de tratado que incluía la posibilidad de unificación territorial para aquellas naciones que habían pertenecido a una unidad territorial tras la independencia.²²⁷ Si bien el rango de anexión aceptado por Chile resultaba adecuado para los países que habían conformado la Gran Colombia, nuevamente excluía la unidad de Perú y Bolivia.

Así, durante el período 1840-1879 no lograron concretarse acuerdos, de alcance regional o subregional, de unión, comercio o resolución de conflictos. Por el contrario, se incorporó como nuevo elemento la anexión de territorios tras la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). Los argumentos realistas que se impusieron en Argentina para concretar la anexión en la oportunidad estarían presentes en lo sucesivo en la región.²²⁸

Búsqueda de mecanismos de resolución de controversias en la región (1880-1904)

La búsqueda chilena de una anexión territorial como mecanismo de reajuste del equilibrio constituyó una situación nueva en la subregión. Las negociaciones para lograrlo fueron bilaterales debido a dos circunstancias. No existía un acuerdo

²²⁴ J. Tocornal (1839). *Memoria que el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores presenta al Congreso Nacional en 1839*. Santiago: Repositorio de la Universidad Católica.

²²⁵ R.N. Burr (1965). *op. cit.*

²²⁶ G. De la Reza (2010). *op. cit.*

²²⁷ A. Wagner, A. (1958). *op. cit.*

²²⁸ C. Escudé y R. Cisneros (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de Argentina*, Tomo III. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)/ Nuevo Hacer, grupo editor latinoamericano.

internacional que estableciese mecanismos obligatorios para la resolución de controversias. Por otra parte, las potencias de la época no buscaron intervenir en la reconfiguración de los equilibrios en la subregión.

Con posterioridad, Chile y Bolivia participaron en las Primera y Segunda Conferencias Panamericanas (1889-1890 y 1901-1902). En la primera, se trató cuestiones comerciales, económicas y el arbitraje obligatorio. Chile no prestó asentimiento a un acuerdo en esta última materia, el cual finalmente no fue ratificado.²²⁹ En la segunda, nuevamente con la oposición de Chile, se insistió en debatir un acuerdo de arbitraje obligatorio sin exclusión. Chile se enfrentó con Argentina, Perú y Bolivia en la materia. Nueve Estados firmaron el acuerdo, entre ellos Bolivia y Perú, pero sólo lo ratificaron seis. Bolivia no estuvo entre ellos.

En el plano mundial, ni Chile, ni tampoco Bolivia, participaron en la Conferencia de La Haya de 1899. Cabe observar que, durante la Guerra del Pacífico, Estados Unidos optó por limitarse a brindar sus buenos oficios entre los beligerantes en 1879, 1880 y 1883.²³⁰ En la época, la hegemonía de Estados Unidos desincentivó la intervención de Inglaterra, Alemania o Francia.²³¹

Institucionalización del sistema internacional y su injerencia en la relación bilateral (1905-1989)

En este período, ambos países participaron en iniciativas que contribuyeron a la progresiva organización del sistema internacional. Entre las reuniones regionales más relevantes se contaron siete Conferencias Panamericanas entre 1906 y 1948. Ellas se continuaron con las Reuniones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) a contar de 1948. Asimismo, debe mencionarse la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje (1929), la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (1936), la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (1945) y la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (1947). También la Convención de Tráfico Comercial (1912) y la Convención sobre Neutralidad Marítima (1928), que fundamentaron la negativa chilena al tránsito de armas durante la Guerra del Chaco. En el plano multilateral, los dos países asistieron a la Conferencia de La Haya de 1907 y participaron, en la Sociedad de las Naciones (1920) y en la Organización de Naciones Unidas (1945).

El progresivo involucramiento de Chile y Bolivia en la incipiente sociedad internacional dejó en evidencia la defensa de sus respectivos intereses. Antes de la Tercera Conferencia Panamericana (1906), Chile neutralizó el interés peruano por incluir el arbitraje obligatorio en la agenda. A pocos días de iniciarse la Conferencia de Paz de París de 1919, el Ministro Plenipotenciario boliviano en Francia envió una Nota al *Quai d'Orsay*. A través de ella, hizo presente que su país tenía derechos superiores a Chile y

²²⁹ R. Sagredo y E. Devés (1991). *Discursos de José Manuel Balmaceda: iconografía*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana/Editorial Universitaria.

²³⁰ J. Gumucio (1985). *op. cit.*

²³¹ R. Bernal-Meza (1996). *op. cit.*

Perú sobre Tacna y Arica, anticipando que Bolivia recurriría a la, aún inexistente, Liga de las Naciones. En los meses siguientes, Bolivia envió una circular a países con los que mantenía relaciones y a los participantes en la Conferencia de Paz, reiterando los mismos conceptos. En noviembre de 1920, Bolivia invocó el Artículo 19 del Tratado de Versalles y solicitó a la Sociedad de las Naciones la revisión del Tratado de 1904. En 1921, la Sociedad de las Naciones concluyó que la solicitud resultaba inadmisibile para esa Asamblea dado que ella no podía modificar por sí misma ningún tratado, lo que resultaba de la sola competencia de los Estados contratantes.²³²

En 1923, Bolivia no asistió a la V Conferencia Internacional Americana en Santiago. A través de una circular dirigida a los países con los que tenía vínculos, abordó sus propuestas para solucionar su enclaustramiento y la negativa chilena a revisar el Tratado de 1904.²³³ El mayo de 1929, Chile firmó y ratificó el Tratado General de Arbitraje Interamericano, pero lo hizo formulando reservas. Éstas descartaban el arbitraje obligatorio relativo a situaciones previas al tratado y en asuntos de competencia exclusiva de su jurisdicción nacional. Bolivia también formuló reservas, una de ellas guardó relación con litigios territoriales, pero no ratificó el acuerdo.²³⁴ Durante la Conferencia Interamericana de Consolidación de La Paz de 1936, Bolivia se refirió nuevamente a su mediterraneidad.²³⁵ En la Novena Conferencia Panamericana, en abril de 1948, Chile y Bolivia firmaron el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o “Pacto de Bogotá”. Bolivia lo hizo formulando su reserva al artículo VI que excluye de los arbitrajes los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, laudo arbitral, sentencia de un tribunal internacional, o regidos por acuerdos o tratados vigentes. En 1967, Chile ratificó el Pacto, adoptándolo en 1974.²³⁶ En 1962, Bolivia llevó a la OEA el tema de la utilización de las aguas del río Lauca por parte de Chile, país al que acusó de agresión. Invocó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) argumentando que la desviación de las aguas era una agresión que violaba su soberanía territorial. Finalmente, el Consejo de la OEA recomendó a las Partes acudir a algún medio de solución pacífica.²³⁷ Con posterioridad, entre 1979 y 1989, Bolivia logró la aprobación de once resoluciones de la OEA relativas a su mediterraneidad. Las más relevantes fueron las Resoluciones 426 (1979) y 686 (1983). Durante el período 1904-1989 las intervenciones de otros países correspondieron al ejercicio ocasional de buenos oficios o gestiones que buscaron favorecer la relación bilateral. Este fue el caso de las gestiones de autoridades de Estados Unidos en 1926 y 1950, y de Colombia en la década de los ochenta.

²³² U. Figueroa (2007). *op. cit.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Tratado General de Arbitraje Interamericano, 1 de mayo de 1929. Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos.

²³⁵ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

²³⁶ Tratado Americano de Soluciones Pacíficas “Pacto de Bogotá”, 30 de abril de 1948, Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos.

²³⁷ J. Lagos (2013). *op. cit.*

2.4.1 Conclusiones del tercer nivel de análisis. Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral, regional o global (1825-1989)

Tras las independencias de las nuevas repúblicas latinoamericanas, la anarquía internacional se hizo presente en la región al desaparecer la autoridad de España. Desde 1847 hasta 1865, las nuevas repúblicas buscaron normar sus relaciones en la región sin lograrlo. Ello se debió a que los gobiernos persistieron en conservar el mayor grado posible de autonomía en el plano internacional, lo que impidió estructurar un sistema para resolver conflictos o favorecer la integración y el comercio. Con perspectivas marcadamente realistas al negociar, de las que Chile y Bolivia no escaparon, cada país buscó ceder soberanía solamente en materias que no afectasen sus objetivos fundamentales.

Chile intentó evitar la reconfiguración de una unidad vecina similar a la Confederación Perú-boliviana. Con posterioridad, al esforzarse por imponer un nuevo *statu quo* subregional tras la Guerra del Pacífico, descartó apoyar el establecimiento de arbitrajes obligatorios. A la vez, privilegió las negociaciones directas con sus vecinos para evitar hacer cesiones de soberanía que acotasen su autonomía.

Por el contrario, Bolivia apoyó las iniciativas para establecer arbitrajes compulsivos en las dos Conferencia Panamericanas. Ambas políticas se contrapusieron en los diferentes escenarios que buscaron institucionalizar las relaciones de la región desde el comienzo de tales iniciativas. La conducta boliviana se debió fundamentalmente a su progresiva imposibilidad para imponer sus intereses prioritarios a Chile en una negociación o confrontación bilateral directa. Asimismo, se debió a la paulatina ausencia de potenciales aliados para equilibrar a Chile conforme al mecanismo de competencia que inicialmente le había permitido el sistema de equilibrio de poder subregional.

Tras la disolución de la Confederación Perú-boliviana, la consolidación de los intereses nacionales hizo retroceder progresivamente las iniciativas de nuevas uniones. Los acuerdos que buscaron normar la conformación de nuevas unidades políticas mayores en la región entre 1847 y 1857, fueron intentos por prevenir su conformación. Con posterioridad, la consolidación de los Estados de la región determinó que las iniciativas de confederación o unión estuviesen ausentes de las agendas de las reuniones regionales. En la práctica, con una óptica marcadamente realista, ambos países buscaron direccionar conforme sus intereses los esfuerzos regionales por establecer una institucionalidad realizados desde el siglo XIX.

Durante el transcurso del siglo XX, la progresiva institucionalización del sistema internacional modificó la situación, pero sólo en forma parcial. Sin bien Chile y Bolivia no se restaron de participar en ese proceso, continuaron resguardando sus intereses fundamentales. Pese a hacer cesiones acotadas de sus respectivas soberanías, se resguardaron de contraer obligaciones que pudieran debilitar sus posiciones respecto a la distribución territorial. Esto quedó claramente reflejado en sus respectivas reservas al suscribir el Pacto de Bogotá y en el hecho que sólo Chile lo ratificó en el período.

Paradójicamente, el proceso que llevó al fracaso de la presentación boliviana ante la Sociedad de las Naciones otorgó vigencia a la utilización del multilateralismo por parte

de Bolivia. Ello, debido a los alcances de la decisión peruana de no apoyar hasta el final a Bolivia. Tras haber actuado originalmente en forma coordinada, finalmente Perú se distanció de la presentación boliviana ante la Sociedad de las Naciones. Ello dejó en evidencia para La Paz que el mecanismo de equilibrio de poder subregional había modificado las dinámicas de sus interacciones, lo que ya no le permitía activar en su beneficio un mecanismo de competencia de carácter realista en la subregión (*vid supra*, p. 40). Tal situación dejó a la vía multilateral - de acuerdo a las posibilidades que ella generase -, como la única posibilidad que tenía Bolivia para obtener apoyo a su causa marítima ante el eventual fracaso del diálogo bilateral directo con Chile. Así, en 1962, La Paz llevó sus reclamos relativos al río Lauca a la OEA y desde la década de 1970 volvió a esa organización para buscar la solidaridad regional ante su enclaustramiento. La Paz no sólo utilizó la tribuna de ambas organizaciones para divulgar el tema marítimo sino también para cuestionar la utilización de las aguas del río Lauca por parte de Chile. Como había acontecido en la Sociedad de las Naciones, la OEA no generó resoluciones con obligaciones vinculantes para Chile en la materia.

Aunque Bolivia buscó dar valor a las Resoluciones de la OEA, en particular las de 1979 y 1983, esa política no le reportó resultados concretos. En la práctica, ellas sólo constituyeron un precedente respecto al interés regional por ver solucionado el tema sin generar obligaciones a Chile. Es relevante observar que los apoyos que logró Bolivia en la Asamblea General de la OEA en ambas oportunidades guardaron relación con el escenario internacional que enfrentaba Chile. Durante la segunda mitad de la década del setenta, la dictadura chilena enfrentaba complejas relaciones vecinales con Perú y Argentina, lo que se reflejó en el aislamiento chileno en la OEA en 1979. Las negociaciones que permitieron la Resolución de 1983 dejaron en evidencia la emergencia de un factor que escapaba a las consideraciones realistas previas de la relación bilateral. En medio de una severa crisis económica, la dictadura chilena buscaba orientar su economía hacia un modelo exportador, lo que se veía dificultado por su imagen internacional. En ese escenario, y dado que no resultaba vinculante en materia de autonomía ni afectaba su soberanía territorial, Chile finalmente concurrió con su apoyo al votarse la Resolución.

2.5 Capacidad de movilizar recursos de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989): cuarto nivel de análisis

En este nivel se revisará la evolución exhibida por los Estados de Chile y Bolivia en su capacidad de movilizar recursos en función de la política bilateral. Se trata de un ámbito de particular interés ya que puede permitir identificar limitaciones en materia de formulación y ejecución de políticas exteriores específicas de la relación bilateral.

La revisión de la capacidad de movilizar recursos en materia de la política bilateral exhibida por ambos países en el período se efectuará teniendo en consideración un conjunto de elementos. La inteligencia contextual de sus liderazgos; la capacidad de articular en forma coherente sus capacidades potenciales; la obtención de respaldos

políticos internos; el rol de la diplomacia; y la eventual generación de estrategias centradas en la política bilateral. Se trata de un abordaje que busca dejar en evidencia las particularidades que exhibieron los elementos mencionados durante el período. Por tratarse de unidades políticas que se comenzaron a estructurar precisamente en el inicio del periodo revisado, lo esperable sería que ellos exhibiesen mayores capacidades en forma progresiva. No obstante ello, lo relevante es observar las asimetrías entre ambos Estados en cada uno de los elementos y establecer una relación con su capacidad para elaborar y concretar la política bilateral. Del mismo modo, resultará relevante evaluar si estas capacidades exhibieron retrocesos y en que escenarios ellos se produjeron.

Las nuevas repúblicas exhiben debilidades en sus capacidades para movilizar recursos (1825-1839)

Al producirse el inicio de las interacciones efectivas entre Chile y Bolivia en la década de 1830, cada país exhibió particularidades en sus capacidades para movilizar recursos al ejecutar la política bilateral. Bolivia, y después la Confederación, experimentaron tensiones internas derivadas de caudillismos y sentimientos regionalistas que dificultaron, y terminaron por esterilizar, las políticas de Santa Cruz. A ello, se agregaron dificultades económicas y la ausencia de personalidades capaces de compartir visiones y acompañar al Protector hasta el final en sus iniciativas. En el caso de Chile, una breve guerra civil entre 1829 y 1830 puso fin a un período de anarquía y permitió sucesivos gobiernos autoritarios que exhibieron orden administrativo y financiero. A contar de 1830, en Chile no hubo movimientos regionalistas disociantes, ni caudillos, que obstruyeran las políticas impulsadas por el ministro Portales. Más aún, Portales se vio rodeado por una clase dirigente de excepción, unida en una aspiración común a partir de una interpretación homogénea del momento histórico que protagonizaban y su relevancia. En ella destacó Andrés Bello, cuya labor permitió suplir la falta de un servicio exterior apropiado. La política exterior boliviana no tuvo personalidades del calibre del venezolano. No obstante, ambos países estaban inmersos en un proceso de formación que implicaba múltiples debilidades estructurales. Entre ellas, la ausencia de un real servicio diplomático.

Hubo otros ámbitos en los que ambos países también exhibieron capacidades diferenciadas al movilizar sus recursos. En tanto Bolivia no pudo desarrollar debidamente el incipiente puerto de Cobija, Chile si pudo fortalecer la actividad portuaria de Valparaíso. Después, cuando las autoridades chilenas determinaron disolver la Confederación a través de negociaciones o de las armas, en pocos meses Chile fue capaz de organizar una fuerza militar que no tenía. Aunque, hasta mediados de la década, las capacidades militares y navales de Chile eran inferiores a las de Perú y Bolivia en conjunto, la adopción de medidas oportunas permitió a Chile equipararlas. Pese a ello, la defensa de la racionalidad del Tratado de Paucarpata efectuada por José de Irrisari, quien lo firmó por Chile junto a Blanco Encalada, evidenció divisiones en la dirigencia chilena.²³⁸ En Bolivia, tras su derrota militar, Santa Cruz vio disolverse la

²³⁸ J. De Irrisari (1838). *Defensa de los tratados de Paz de Paucarpata*. Arequipa: Eusebio Aranda.

Confederación debido a divisiones internas. Se trató de fuerzas que, presentes en forma previa, emergieron en ese momento dándole el golpe de gracia.

Modificaciones asimétricas en la capacidad de movilizar recursos (1840-1879)

A contar de 1840 ambos países exhibieron diferentes capacidades en la formulación y ejecución de la política bilateral. Bolivia tomó la iniciativa acreditando un Enviado Extraordinario en Chile en 1842 e iniciando sus protestas por los actos de ejercicio de soberanía de Chile en Atacama. Chile respondió en forma lenta por cuanto no contaba con funcionarios suficientes para realizar investigaciones históricas que sustentasen su posición.

A mediados de la década de 1860, la “Doctrina Melgarejo” en Bolivia y la injerencia de intelectuales liberales en Chile, no tuvieron contrapesos en decisiones cruciales de política exterior. Se trató de una falencia que tuvo importantes consecuencias en la relación bilateral. El dictador boliviano, con escasa experiencia internacional, suscribió un tratado con Chile que después fue considerado inconveniente para los intereses bolivianos. Por su parte, alejándose de posiciones realistas, Chile se involucró en una guerra contra España que contribuyó a alterar el *statu quo* regional que ya era frágil. En 1873 el Canciller peruano Riva Agüero observó que, tras el fallecimiento de Andrés Bello en 1865, la política chilena carecía de rumbo fijo.²³⁹

Al iniciarse la década de 1870, las diferentes visiones internas respecto a los elementos que requería la política exterior de cada país resultaron relevantes. En Chile, las complejas relaciones vecinales llevaron a que el Poder Legislativo aprobase la adquisición de dos blindados y que el Gobierno impulsase la creación de un Ministerio de Relaciones Exteriores. En Bolivia, la Asamblea Nacional no autorizó la compra de dos blindados solicitados por el Ejecutivo. Pese a lo anterior, en 1876 el Congreso chileno autorizó el desarme de la mitad de la Escuadra y la reducción del Ejército, y en 1877 - *ad portas* de la guerra -, discutió el cierre de la Embajada en Perú. Al año siguiente, Chile analizó la posibilidad de reducir su representación en Europa e intentó, sin éxito, vender sus dos blindados nuevos a diferentes potencias.²⁴⁰

En tanto, la recién creada Cancillería resultó fundamental para Chile en los años previos a la Guerra del Pacífico. Permitió conocer el Tratado de Alianza entre Perú y Bolivia en octubre de 1873, e hizo posible concretar un acercamiento a Brasil que contribuyó a evitar que Argentina se sumase al mismo. Por su parte, Bolivia debió recurrir a la diplomacia peruana en Buenos Aires para que negociase en su nombre la eventual incorporación de Argentina al Tratado de Alianza.²⁴¹ A fines del periodo, al margen de su diplomacia, el Gobierno chileno recurrió a gestiones reservadas de particulares para intentar un acercamiento con Bolivia. Las mismas no sólo fueron estériles, sino contraproducentes al hacerlas públicas la autoridad boliviana.

²³⁹ J.M. Echenique (1921). *op. cit.*

²⁴⁰ C. Zegers (1967). *op. cit.*

²⁴¹ J.M. Echenique (1921). *op. cit.*

Balance de las capacidades de movilizar recursos en la relación bilateral (1880-1904)

Aunque el desbalance militar se fue acentuando durante el transcurso de la guerra, en el plano diplomático la situación exhibió un mayor equilibrio a contar de 1880. Ambos países contaron con representantes que defendieron en forma adecuada sus respectivos intereses nacionales. En Bolivia, destacaron Mariano Baptista, Belisario Salinas, Belisario Boato, y Alberto Gutiérrez. En Chile, José Francisco Vergara, Eusebio Lillo, Luis Barros Borgoño y Emilio Bello. Bolivia mejoró su desempeño en forma coincidente con la conformación de una Cancillería en 1884. El episodio de la Nota enviada en 1900 por el Plenipotenciario de Chile en Bolivia a la Cancillería de ese país dejó en evidencia la existencia de formas divergentes en la política exterior chilena (*vid supra*, p. 83). Su contenido no se alejaba de la política realista desarrollada por Chile durante el período, plasmada en una circular de su Ministro de Relaciones Exteriores un mes después. Sin embargo, los términos de la Nota no eran convenientes para los intereses de Chile, lo que dejó en evidencia falencias de diplomacia chilena.

Es importante observar que, durante los últimos años de este período, los presidentes de ambos países actuaron al margen de sus aparatos diplomáticos en momentos claves. En el caso de Chile, esto aconteció a fines del siglo XIX, cuando el Ejecutivo modificó los énfasis de sus políticas vecinales previas. Por su parte, Bolivia recurrió en 1902 a la gestión oficiosa del empresario Avelino Aramayo para aproximarse a Chile y presentar las bases del Tratado de 1904.

Avances y retrocesos de las capacidades de movilizar recursos de Chile y Bolivia (1905-1989)

A contar de la manifestación de su interés por recobrar el acceso al Océano Pacífico en 1910, la política exterior boliviana tuvo un desempeño cada vez más estructurado. Las gestiones oficiosas del ex-Presidente Montes en Chile en 1913, se continuaron con la presentación ante la Sociedad de las Naciones en 1920-1921. Aunque esta última resultó la iniciativa más relevante de Bolivia en la relación bilateral durante la primera mitad del siglo XX, sus representantes no tuvieron todo el apoyo requerido de su Cancillería.²⁴² En 1926 y 1929, Bolivia logró que Estados Unidos tuviese en consideración su situación, pero no tuvo la capacidad de modificar los términos del acuerdo entre Santiago y Lima. Con posterioridad, luego de solicitar a Chile información relativa a los trabajos chilenos en el río Lauca en 1939 y recibir respuesta, dejó pasar ocho años sin requerir nuevos antecedentes. Las gestiones del Embajador Ostria y del Presidente Víctor Paz Estenssoro en la década de 1950 resultarían notoriamente más consistente.

La decisión de interrumpir las relaciones diplomáticas en 1962 y 1978, particularmente esta última, pueden resultar cuestionables si se considera que Bolivia era el país interesado en avanzar en una negociación.²⁴³ A diferencia de la ruptura diplomática motivada por una crisis vinculada a las aguas del río Lauca, la interrupción

²⁴² R. Brockmann (2012). *op. cit.*

²⁴³ M.T. Infante (2005). Chile y Bolivia en cuatro obras. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 38, Nº 148, pp. 95-100.

de la relación diplomática en 1978 se decidió en el curso de una negociación no concluida. Ese episodio, dejó en evidencia un retroceso en la política exterior boliviana. Lo mismo puede concluirse de dos episodios acontecidos durante la década siguiente. Primero, la falta de claridad que exhibió el Canciller de Bolivia en 1971 al abordar a su homólogo chileno con el objetivo de tratar el tema marítimo. Después, el escaso aprovechamiento inmediato que hizo Bolivia de la Resolución en la OEA de 1979. Es relevante observar que estos tres últimos episodios, acontecieron en Bolivia durante gobiernos dictatoriales. La estrategia boliviana que permitió la Resolución 686 de la OEA de 1983 y la política del “enfoque fresco” del Presidente Paz Estenssoro de esa década evidencian una posterior recuperación de la articulación diplomática boliviana bajo gobiernos democráticos. En el caso de Chile, desde 1905 todos sus agentes involucrados en la política exterior bilateral con Bolivia exhibieron una acción consistente con los objetivos del país. No hubo desacuerdos, ni dificultades, al desarrollar las políticas ante La Paz. Así, se lograron neutralizar las iniciativas bolivianas que buscaron la revisión del Tratado de 1904 y desplegar esfuerzos para desarrollar iniciativas de interés común en la década de 1950. Aunque resulta difícil aseverar que tal unidad de visiones se mantuvo en el período 1975-1978 debido al autoritarismo imperante en la época, es seguro que en 1987 la situación era diferente. Ese año, con motivo de las conversaciones de Chile y Bolivia, el Ejército y la Armada - ejes del Gobierno militar chileno -, exhibieron importantes discrepancias. Los abruptos cambios que había experimentado la diplomacia chilena desde 1973 pueden contribuir a explicar tal situación. La diplomacia civil-pragmática tradicional de Chile desde la década del cincuenta había sido reemplazada por una de estilo pretoriano-ideológico. Este último, más asociado a personal militar que a diplomáticos de carrera, es definido como directo, poco flexible y altamente ideológico, con tendencia a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos.²⁴⁴

2.5.1 Conclusiones del cuarto nivel de análisis. Capacidad de movilizar recursos de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

A través del periodo revisado los Estados de Chile y Bolivia exhibieron fluctuaciones en su capacidad para articular y movilizar recursos, lo que resultó determinante para el curso de la relación bilateral. La revisión realizada ha permitido establecer el nivel de vinculación entre los esfuerzos desplegados por ambos países en función de la relación bilateral y sus objetivos predominantes en ella. Asimismo, identificar las escasas estrategias que lograron articular ambos Estados y establecer el aporte de las diplomacias profesionales.

²⁴⁴ H. Muñoz (1985). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: Las Ediciones del Ornitorrinco, PROS PELCREC.

Capacidad de movilizar recursos de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

La capacidad de Chile de concretar una política bilateral acorde a sus fuerzas potenciales no resultó una constante. Con diferentes velocidades, Chile exhibió una importante capacidad de movilizar y articular sus recursos en función de la relación bilateral cuando esta adquirió real relevancia para sus intereses. Esto quedó en evidencia en los dos conflictos bélicos del siglo XIX, y en las negociaciones que llevaron a los acuerdos de 1866, 1874 y 1904. Con posterioridad a la Guerra del Pacífico, Chile exhibió una creciente capacidad de armonizar sus recursos. Esto le permitió concretar una política de corte realista que llevó a la firma del Tratado de 1904. Después, le permitió contener los esfuerzos bolivianos por lograr la revisión de ese tratado en la Sociedad de las Naciones y multilateralizar su reclamo marítimo en la OEA. Asimismo, pudo articular una constructiva relación en la década de 1950. Las acciones de Chile solo pueden verse como parte de estrategias articuladas en los periodos de 1891-1897 y 1900-1904, pese a sus diferentes características, finalmente ambas respondieron a lógicas realistas. El resultado de la movilización y articulación de sus recursos realizada por Chile dejó en evidencia una relación entre ella y los objetivos relevantes para el Estado. En esa vinculación, las inteligencias contextuales de algunos liderazgos resultaron relevantes. El Ministro Diego Portales y los presidentes Aníbal Pinto y Federico Errázuriz Echaurren lograron estructurar eficientes políticas realistas con Bolivia. Posteriormente, el Presidente Carlos Ibáñez armonizó en forma positiva las capacidades de Chile en beneficio de una relación bilateral constructiva. Se debe observar que las diferentes políticas seguidas respecto a Bolivia por los gobiernos chilenos contaron con apoyo predominante de su opinión pública.

Las falencias en otros periodos se vincularon a tres situaciones. Primero, en el siglo XIX, la élite dirigente chilena exhibió una falta de consideración casi permanente del vínculo entre capacidades militares, seguridad y política exterior. Ello estimuló desafíos de Bolivia al *statu quo* subregional. En esas ocasiones, las conductas de Bolivia fueron interpretadas por Chile como esfuerzos por modificar el *statu quo*, lo que activó la movilización de un importante número de recursos para neutralizarlas. Segundo, la existencia ocasional de discrepancias relevantes al interior del Gobierno respecto a los objetivos predominantes que debían determinar el rumbo de las relaciones con Bolivia. Tercero, la realización de gestiones reservadas, encomendadas a particulares o efectuadas al margen del aparato diplomático, y la falta de consideración dada a la diplomacia profesional al concluir el periodo revisado.

En el caso de Bolivia, la evolución de su capacidad para movilizar y articular recursos en función de una determinada política con Chile exhibió un curso fluctuante. En reiteradas ocasiones, pese tomar la iniciativa frente a Chile movilizándolo recursos conforme a sus intereses, no tuvo la capacidad de armonizarlos ni de mantener el esfuerzo por periodos prolongados. Esto no sólo ocurrió en los dos conflictos bélicos, sino también en sus acciones diplomáticas relativas a Chile iniciadas en 1842, 1920, 1962 y 1979. En todas esas ocasiones, los objetivos prioritarios de Bolivia respecto a la relación bilateral se contrapusieron con los de Chile. En la década de 1950, la situación fue diferente. El Presidente Víctor Paz Estensoro fue capaz de movilizar y articular las

capacidades del país para lograr una relación constructiva con Chile. Esta situación se vio favorecida por la convergencia de los objetivos prioritarios que ambos países asignaban en esos años a la relación bilateral. Por último, desde 1979 y durante la década siguiente Bolivia logró movilizar recursos en forma eficiente en la OEA en favor de su causa marítima logrando diferentes resoluciones relativas a ella. Sin embargo, ellas no se acompañaron de otras medidas que les dieran real utilidad. En ese periodo, el rango de maniobra que tuvo Bolivia en esa organización se vio favorecido por el aislamiento internacional de Chile. Debe observarse que sólo las aproximaciones pragmáticas a Chile de la década de 1950 pueden ser vistas como parte de un diseño mayor que correspondió a una estrategia de desarrollo nacional. Es importante observar que, en general, la búsqueda de acuerdos con Chile por parte de autoridades bolivianas no contó con un respaldo político transversal ni de su opinión pública. Solo la firma del tratado de 1904, que también tuvo oposición, y las políticas desarrollistas de la década de 1950, contaron con apoyos relevantes.

En cuanto a la diplomacia profesional, la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores al concluir la Guerra del Pacífico permitió suplir el déficit previo. Su aporte fue progresivo desde entonces permitiendo equilibrar a su contraparte chilena. En 1983 la diplomacia boliviana tuvo un rol destacado en la OEA al lograr la aprobación de la Resolución 686. Ello se relacionó con el respaldo que le brindó una autoridad democrática.

Al concluir el período revisado, la capacidad de movilizar recursos en beneficio de sus políticas exteriores respecto al otro país, era una capacidad que aún exhibía limitaciones en Chile y Bolivia.

2.6 Decisiones relevantes de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989): Quinto nivel de análisis

Nuestro último nivel de análisis corresponde a las decisiones de mayor relevancia para la relación bilateral que fueron adoptadas por ambos Estados entre 1825 y 1989. La identificación de esas decisiones guarda relación básicamente con su vinculación con los objetivos prioritarios, contrapuestos o complementarios, que asignaron Chile y Bolivia a su relación bilateral (*vid supra*, p. 94). Por ello, se analizará en particular aquellas decisiones, políticas y económicas, más importantes vinculadas a la economía, la soberanía territorial y la autonomía. Se buscará caracterizar situaciones que, en conjunto con los objetivos de cada Estado ya revisados, determinaron o modularon determinadas decisiones. Para ello, se asignará relevancia a los responsables de las citadas decisiones en cada Estado y concederá atención a las particularidades que resulte posible identificar en el correspondiente proceso decisorio. Asimismo, se revisará el conjunto de consideraciones que han sido identificadas a partir de la observación de políticas exteriores de Estados con capacidades acotadas en materia de formulación y ejecución de política exterior. Entre ellas se revisarán - cuando hayan sido evidentes o posibles de postular como factores que influyeron en las decisiones -, consideraciones del ámbito interno y otras del externo. Entre las primeras, se incluirán

la ética y la moralidad, la racionalidad, el rol de la ideología, la injerencia de la opinión pública y el nacionalismo. Entre las consideraciones del ámbito externo más relevantes se contó el funcionamiento del sistema de equilibrio de poder subregional y los diferentes escenarios que generaron los esfuerzos por institucionalizar y desarrollar un sistema multilateral, regional y global.

Creación y disolución de la Confederación Perú-boliviana (1825-1839)

La decisión más importante que involucró a ambos países durante este primer período guardó relación con la Confederación Perú-boliviana. El estado boliviano fue el principal impulsor de su creación y de los esfuerzos por consolidarla, Chile buscó su disolución. La conformación de esa entidad y los esfuerzos por mantenerla respondieron básicamente a la concepción unitaria del Mariscal Andrés de Santa Cruz.²⁴⁵ No sólo buscó crear una unidad política de relevancia en la subregión, sino también permitir a Bolivia contar con el puerto peruano de Arica.

Sin embargo, la creación y mantención de la Confederación careció de consenso. Inicialmente, por razones de seguridad, algunos sectores bolivianos privilegiaban un Perú débil y una federación que sólo incluyera la región del Sur de Perú o Arica.²⁴⁶ Otros temían que las medidas a favor de Arica perjudicasen a Cobija.²⁴⁷ La posterior participación de opositores exiliados en el ejército que derrotó a la Confederación le dio carácter de conflicto interno a la guerra. Por último, las decisiones de los presidentes del Estado Nor-Peruano y de Bolivia que determinaron la secesión de sus Estados provocaron la disolución de la Confederación. El regionalismo aún no aclarado en Bolivia durante el período ha sido considerado un factor que contribuyó a abortar el proyecto confederado.²⁴⁸

En Chile, las autoridades consideraron que Perú y Bolivia unidos alcanzarían un mayor tamaño y poder que su país, modificando con el tiempo los términos de la relación de vecindad. El sector conservador en el Gobierno veía directamente amenazados sus intereses comerciales, a lo que la visión de Portales agregó los riesgos futuros para la autonomía internacional del país. Adicionalmente, la práctica de Santa Cruz de intervenir en asuntos internos de países vecinos significaba un riesgo para el Gobierno chileno. Conforme a esas consideraciones, el Ministro Portales fue el principal responsable de la decisión de buscar la disolución de la Confederación debido a que vio en ella un peligro para el futuro de Chile. Pero no se trataba del único que veía una amenaza en la Confederación ya que tales ideas representaban los intereses del núcleo dirigente del país.²⁴⁹ Por ello, tras el asesinato de Portales perpetrado antes del embarque de la primera fuerza expedicionaria, el Gobierno chileno no modificó su decisión de disolver la Confederación. Pese a ello, hubo discrepancias al interior del Gobierno respecto a la política que debía adoptarse. El influyente Oficial Mayor en

²⁴⁵ M. E. Fernández (1989). *op. cit.*

²⁴⁶ C. Aljovín de Losada (2001). *op. cit.*

²⁴⁷ M. E. Fernández (1989). *op. cit.*

²⁴⁸ L. Correa, L. (2007). *op. cit.*

²⁴⁹ S. Villalobos (1989). *op. cit.*

Relaciones Exteriores, Andrés Bello, se opuso a la iniciativa de bloquear El Callao.²⁵⁰ Después, se consideró inconveniente la declaración de guerra.²⁵¹ No obstante lo anterior, finalmente se sumó a la mayoría del Gobierno. La defensa de la racionalidad del Tratado de Paucarpata efectuada por José de Irrisari, uno de sus firmantes, concluyó con su alejamiento del Gobierno. Dado que el liberalismo había quedado desarticulado en 1830, el sector conservador no tuvo oposición efectiva al adoptar sus decisiones. El sentimiento nacionalista existente en Chile ha sido descrito como fundamental para concretar el esfuerzo bélico y determinar la posterior desaparición de la Confederación.²⁵²

En lo que respecta al plano internacional, se puede observar que las divisiones internas argentinas y la debilidad de Ecuador, estimularon la iniciativa de Santa Cruz de crear la Confederación. Lo mismo aconteció con su convencimiento de la existencia de la posibilidad de poder contar con un eventual apoyo de Francia o Gran Bretaña.²⁵³ En lo que respecta a Chile, su Gobierno no alteró su decisión ante el escaso aporte argentino en la contienda, ni tampoco ante la neutralidad ecuatoriana. Asimismo, las autoridades chilenas tampoco modificaron sus decisiones ante las simpatías de algunos Embajadores europeos por la causa confederada.²⁵⁴

Firma de los tratados de 1866 y 1874, y ocupación de Antofagasta (1840-1879)

Las decisiones bilaterales más relevantes de ambos países en este período guardaron relación con tres situaciones. Los Tratado de 1866 y 1874, y la ocupación de Antofagasta en 1879.

En Chile, la firma del tratado de 1866 tuvo consideraciones realistas respecto al territorio de Atacama, las que se complementaron con el grupo intelectual americanista que había llegado al Gobierno. La racionalidad de buscar negociar la disputa territorial respondió a la concepción de Andrés Bello que sólo veía una salida transaccional equitativa al problema. Dado el aumento que habían exhibido los intereses mineros chilenos en Atacama, los negociadores buscaron básicamente proteger esa inversión, en particular la auríferas en Caracoles.²⁵⁵ Las simpatías del Presidente Mariano Melgarejo con las ideas americanistas de las autoridades chilenas fueron determinantes para la firma del tratado. Pero también hubo otros factores tanto o más relevantes. El más importante fue el déficit fiscal que agobiaba al fisco boliviano.²⁵⁶ También la

²⁵⁰ I. Yaksic (2001). *Andrés Bello: la pasión por el orden*. Santiago: Editorial Universitaria.

²⁵¹ J. Basadre (1929). *La iniciación de la República*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

²⁵² A. Jocelyn-Holt (1997). *El peso de la noche, nuestra frágil fortaleza histórica*. Buenos Aires: Espasa Calpe/Ariel.

²⁵³ M. Barros (1970). *op. cit.*

²⁵⁴ La nula consideración dada por Chile a ese conjunto de situaciones deja en evidencia que el escenario internacional no condicionó sus decisiones, o bien que éstas no eran relevantes para las potencias de la época.

²⁵⁵ C. Bravo (2000). *op. cit.*

²⁵⁶ J. Peres (2011). *op. cit.*

incapacidad de desarrollar Cobija y la ausencia de inversión externa.²⁵⁷ Por último, estaba la necesidad y la expectativa de obtener beneficios de la explotación de la región en litigio. Por otra parte, el mandatario también buscó terminar el monopolio de la producción de plata y permitir el establecimiento de una potente clase de mineros.²⁵⁸ La inexistencia de una oposición política real a su Gobierno facilitó a Melgarejo la firma del acuerdo.

En 1874, la decisión de firmar un nuevo acuerdo con Bolivia tuvo respaldo transversal en Chile debido a que permitía solucionar los problemas derivados de la aplicación práctica del tratado previo. Dado que las disputas generadas habían llevado a Bolivia a buscar apoyo de Perú y Argentina, la firma del nuevo acuerdo también fue visto por Chile como útil para distenderlas. Las consideraciones económicas resultaron relevantes en el caso de los dos países. Para Chile, el acuerdo favorecía a sus empresarios y aseguraba fuentes de trabajo para la población chilena mayoritaria en la región. Para Bolivia, el desarrollo de la actividad minera chilena - argentífera y salitrera -, hacía esperable una mayor recaudación fiscal.²⁵⁹ Otra situación importante era que el balance fiscal boliviano había sido deficitario en 1873. El rechazo de Chile a la nulidad de los actos administrativos del Gobierno de Melgarejo declarada por la Asamblea Nacional boliviana en 1871 fue otro factor que concurrió en la firma del acuerdo. En la época, las diferencias con Chile ya estaban presente entre los temas que generaban disputas en la política interna boliviana.²⁶⁰ En ese escenario, la intervención del Presidente Tomás Frías, ante la Asamblea Nacional boliviana fue fundamental para la aprobación del Tratado de 1874.

En lo que respecta a la ocupación de Antofagasta por fuerzas chilenas, ella se vinculó estrechamente con el monopolio salitrero impulsado por las autoridades peruanas y la Casa Gibbs. El cobro de un impuesto que afectaba a la CSFA, las facilidades portuarias concedidas por Perú a Bolivia en Arica y la decisión de rematar los bienes de la compañía explican ese vínculo.

El impuesto, propuesto y aprobado por la Asamblea Nacional boliviana, no representaba una situación del todo nueva. En 1874, el Gobierno boliviano había descartado implementar el cobro de una medida similar aprobada el año anterior que amenazaba afectar a los empresarios mineros chilenos. A diferencia del impuesto de 1873, el nuevo impuesto era altamente específico ya que sólo involucraba a la CSFA. Con el Gobierno peruano trabajando intensamente por estructurar un monopolio salitrero, primero el Gobierno boliviano decretó la ejecución de la disposición legal el 23 de febrero de 1878. Después, procedió a suspender su aplicación el 15 de octubre y, finalmente, el Presidente Hilarión Daza la hizo efectiva en enero de 1879. Esto último aconteció tras un acuerdo entre Perú y Bolivia que otorgó facilidades portuarias a este último país en Arica. Cuando Bolivia decidió rematar los bienes de la CSFA ya ocupados

²⁵⁷ E. Bieber (1989). "Bolivia 1825-1850: Aislamiento internacional y economía nacional" en H. Huber, M. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre y H. Delgadillo (eds). *op. cit.*

²⁵⁸ L. Correa (2013). Del poder a los tratados: desarrollo y ferrocarriles en Bolivia 1870-1904. *Historia*, N° 46, Vol. II, pp. 315-341.

²⁵⁹ R. Becerra (2006). *op. cit.*

²⁶⁰ O. Espinoza (1965). *op. cit.*

por fuerzas bolivianas, Chile consideró que la medida cerraba las puertas a posibles negociaciones ya que eliminaba el único obstáculo que restaba para la conformación del monopolio salitrero que buscaba Perú. Los esfuerzos peruanos por estructurar el monopolio eran conocidos por Chile y no representaban una novedad respecto a las prácticas de la época. Sin embargo, el procedimiento adoptado era una estatización sin compensaciones que violaba abiertamente un acuerdo bilateral eludiendo la supremacía del derecho internacional sobre las normas internas. Santiago consideró la situación inaceptable e impidió el remate ocupando Antofagasta.

Adicionalmente, había otras dos consideraciones que hacían complejo no reaccionar en forma enérgica para las autoridades de Chile. Las muertes y maltratos a chilenos en Atacama en incidentes con autoridades bolivianas divulgadas por la prensa y la evaluación que hacía la población respecto a su defensa previa de la Patagonia ante Argentina. Ambas situaciones habían motivado críticas de la ciudadanía. En mayor o menor medida, la ocupación del litoral boliviano fue favorecida por importantes miembros del sector empresarial chileno. Esto, con la lógica excepción de aquellos inversionistas que tenían negocios en Bolivia.

En un proceso que resulta importante observar, el Gobierno chileno adoptó dos medidas diferentes. Primero la ocupación de Antofagasta y del norte de Atacama. Después, la declaración de guerra a Perú y Bolivia. Aunque habitualmente se les analiza en conjunto, resulta conveniente desagregar las decisiones. La declaración de guerra inmediatamente posterior se debió a un cambio de lógica que operó, de un modo rápido, en las autoridades chilenas debido a hechos que se produjeron tras la ocupación de Antofagasta. La decisión boliviana de secuestrar propiedades a chilenos y expulsarlos del país, y la conducta que asumió Perú. La estatización de propiedades e inversiones chilenas en otras regiones de Bolivia no guardaba relación con el desacuerdo respecto al impuesto cobrado a la CSFA. Además, la medida afectaba precisamente a los inversionistas chilenos que, defendiendo sus intereses, habían sido un factor de contención para las autoridades chilenas. En lo que respecta a Perú, la conducta de su diplomacia activó desconfianzas previas en Chile. Cuando Lima buscó desconocer su alianza con Bolivia y actuar como mediador, Chile se vio enfrentado a lo que podía interpretarse como la reconstitución del eje Perú-boliviano que había desarticulado cuatro décadas antes. Sólo un cambio de circunstancias de esa magnitud podía explicar el cambio de la racionalidad de la política exterior boliviana y la conducta peruana. La situación en su conjunto se entendió como un nuevo intento de cambio del statu quo basado en una situación de vulnerabilidad en la que Bolivia parecía haber interpretado que se encontraba Chile. Ante tal escenario, la reacción chilena fue radical e inmediata. Pese a que la opción militar no era favorecida por el Presidente de Chile, Aníbal Pinto, finalmente el mandatario modificó su posición.

La decisión boliviana respondió a los cálculos del Presidente Hilarión Daza respecto a la reacción de Chile. El mandatario boliviano consideraba que Chile había demostrado debilidad ante Argentina y que la posición de Perú sería un factor disuasivo. Tal

raciocinio lo llevó a concluir que finalmente Santiago no intervendría.²⁶¹ De acuerdo a un informe de la diplomacia peruana, Daza tenía la intención de lograr un nuevo tratado con Chile en 1879. Esto, por la vía diplomática o por la fuerza, para modificar lo negociado en 1866 y 1874. Ello le permitiría ampliar el dominio boliviano en Atacama.²⁶²

Debe mencionarse que, en una visión más extrema, se ha postulado que la guerra se desencadenó por los intereses de lo que ha caracterizado como su “oligarquía exportadora”. Ella habría buscado la propiedad del salitre debido a la pérdida de ingresos que la afectaban por la disminución de sus exportaciones de cobre y trigo debida a la crisis económica de esa década.²⁶³ Sin embargo, los esfuerzos por reducir gastos militares y vender los blindados nuevos hacen perder sustento a esa interpretación de los hechos. En Chile, la movilización nacional que demandó el conflicto bélico posterior ha sido vista como la evidencia de una cohesión social y un sentido de nacionalidad de raíces profundas.²⁶⁴

Cabe observar que los acontecimientos en la subregión no resultaban relevantes para los poderes de la época. Los intereses ingleses en la región salitrera de Antofagasta en la última década del período correspondían a una empresa particular, la casa Gibbs. No existen antecedentes concretos de una conspiración chileno-inglesa para obtener la propiedad de las regiones salitreras. Con la excepción del apoyo indirecto brindado por Brasil a Chile y los esfuerzos aliados por sumar a Argentina en el conflicto, la disputa no involucró a otros Estados.

Prolongación de la Guerra del Pacífico, Pacto de Tregua y Tratado de Paz (1880-1904)

Durante este período, las decisiones relevantes se relacionaron con el curso de la Guerra del Pacífico y los términos en que concluyó. Estos fueron tres y correspondieron a la decisión chilena de continuar la guerra en 1880, la firma del Pacto de Tregua de 1884 entre Chile y Bolivia y el Tratado de Paz de 1904 entre ambos países.

En Chile, la decisión de prolongar el conflicto armado tras la captura de Arica fue adoptada por el Presidente Aníbal Pinto en 1880 y ratificada por su sucesor, Domingo Santa María, en 1881.

La decisión de las autoridades chilenas se debió a la negativa boliviana de abandonar la alianza con Perú y ceder territorio conforme a lo requerido por Chile en las Conferencias de Arica de 1880. Chile consideró la cesión de las regiones salitreras como una justa compensación y como la forma de redistribuir el poder subregional para evitar un nuevo conflicto. Ante la negativa de los aliados, el Gobierno chileno logró estructurar un apoyo transversal interno a la continuación de la guerra y el avance hacia Lima. La positiva evaluación que hacía la población de la conducción de la guerra facilitó ese apoyo interno.

²⁶¹ M. Ravest (1983). *op. cit.*

²⁶² M. Ravest (2008). *op. cit.*

²⁶³ L. Ortega (1985). *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago: LOM Ediciones.

²⁶⁴ L. Ortega (1984). Los empresarios, la política y los orígenes de la Guerra del Pacífico. *Programa FLACSO*, Nº 24, abril, Santiago.

Tras la derrota aliada en Tacna y Arica, Bolivia rechazó tanto la exigencia chilena de ceder su litoral ocupado el año anterior, como la idea de disolver la alianza con Perú. Estas decisiones fueron ratificadas por el Presidente Narciso Campero (1880-1884) quien argumentó la relevancia de honrar el pacto de 1873 con Perú. La voluntad boliviana de continuar en estado de guerra con Chile respondió también a dos situaciones prácticas. Por una parte, la existencia de la alianza mantenía viva a la posibilidad de recuperar el litoral si, junto a Perú, se derrotaba a Chile, lo que aún se veía como posible. Perú aún conservaba importantes recursos financieros y militares. Además, los aliados podían realizar esfuerzos para intentar involucrar a Argentina en la guerra.²⁶⁵ Por otra parte, la mantención de la condición de aliado permitía su comercio exterior por Arica. Conforme a esas consideraciones, el Gobierno boliviano mantuvo la alianza hasta el fin de la guerra.²⁶⁶ A esa decisión se oponían los “*practicistas*” vinculados a los intereses mineros quienes favorecían un entendimiento directo con Chile y propiciaban negociar con Chile una permuta de Atacama por Arica. Esto fue descartado por el sector “*reivindicacionista*” del Presidente Campero.²⁶⁷ La mantención de la negativa a negociar con Chile pese al curso de la guerra, motivó el alejamiento del Gobierno del Vicepresidente “*practicista*” Aniceto Arce.²⁶⁸

En el periodo, las decisiones de Chile respecto a Bolivia no tuvieron injerencia de otros Estados, con la excepción de Perú que permanecía vinculado a Bolivia por el Tratado de Alianza. En cuanto a Bolivia, salvo por la fallida búsqueda de apoyo argentino, sólo tuvo en consideración los intereses de Perú al adoptar sus decisiones respecto a Chile. Estados Unidos exhibió una actitud prescindente, limitándose a ejercer sus buenos oficios entre los beligerantes en 1880. En 1884, el Gobierno chileno impulsó decididamente la firma del Pacto de Tregua con Bolivia. Ello, por cuanto representaba el fin del conflicto bélico, normalizaba el comercio con Bolivia y dejaba bajo administración chilena toda la región de Atacama. El Ejecutivo de Chile no tuvo obstáculos políticos internos para firmar el acuerdo. Este contó con apoyo de la ciudadanía, en particular de los chilenos que eran mayoría en Atacama. Lo mismo aconteció con los empresarios y comerciantes, quienes vieron el acuerdo como beneficioso, y los inversionistas expropiados en 1879. Estos últimos recibieron seguridades de devolución de bienes e indemnizaciones. En el plano subregional, en 1883 Lima había optado por suscribir la paz con Chile en forma individual, por lo que la alianza con Bolivia ya no existía. A la vez, Chile había distendido su relación con Argentina. En Sucre, aunque enfrentó oposición, el Ejecutivo boliviano logró imponer la firma del Pacto de Tregua con Chile. Buscó asegurar el fin de las hostilidades, evitar el riesgo de una nueva invasión y normalizar su comercio exterior.²⁶⁹ Los negociadores bolivianos dejaron claro que no cedían soberanía en su litoral ocupado y que su país mantenía su interés por contar con un puerto. El acuerdo fue favorable para el sector

²⁶⁵ J. M. Echenique (1921). *op. cit.*

²⁶⁶ D. Parodi (2001). *op. cit.*

²⁶⁷ J. M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

²⁶⁸ R. Silva (1954). *op. cit.*

²⁶⁹ Dirección de Reivindicación Marítima de Bolivia. “Pacto de Tregua”, Valparaíso 4 de abril de 1884.

conservador boliviano con intereses mineros. Aniceto Arce divulgó la idea que la paz era sinónimo del fin del gasto militar y de progreso.²⁷⁰ La población acogió negativamente el Pacto de Tregua con Chile porque aceptaba en forma tácita la soberanía chilena al sur del paralelo 23° y otorgaba ventajas comerciales que no consideró relevantes.²⁷¹ El mismo, sólo fue ratificado luego de concluir la administración de Campero y vencer una fuerte oposición parlamentaria.

En 1904, la decisión chilena de firmar el tratado con Bolivia respondió a diferentes consideraciones. Aseguraba continuidad territorial con la provincia de Tarapacá, chilena desde 1883. Incorporaba a Chile en forma definitiva la región salitrera de Antofagasta, dejando bajo su soberanía a una población e importantes capitales, básicamente chilenos. Por otra parte, el desarrollo del puerto de Arica se beneficiaría con la construcción del ferrocarril a La Paz. El interés por incorporar en forma definitiva la provincia de Arica a Chile ya impedía incluir su eventual cesión en las negociaciones con Bolivia. Por ello, las bases del Tratado de 1904 fueron diferentes a las del fracasado Tratado de 1895. La negociación y firma del tratado tuvo amplio apoyo popular y respaldo político transversal en Chile. En La Paz, su negociación y firma fue impulsada por el Presidente Ismael Montes, quien incluyó la firma del acuerdo en su programa de gobierno en 1903.²⁷² Entre las principales consideraciones bolivianas se contaron la conveniencia de reemplazar el Pacto de Tregua de 1884, dotar al país de una red ferroviaria y obtener facilidades de libre tránsito.²⁷³ Quienes lo apoyaron vieron el acceso al puerto Arica como algo más real que la recuperación de Antofagasta.²⁷⁴ La urgencia de exportar minerales por el Pacífico fue otro factor en la firma del acuerdo.²⁷⁵ Internamente, la consolidación de la hegemonía de La Paz también fue un elemento para el sector “*practicista ferrocarrilero*”.²⁷⁶ Su respaldo ha sido considerado como expresión de los intereses de la oligarquía.²⁷⁷ Para lograr su aprobación, el Gobierno boliviano presentó el acuerdo a la población como necesario para el desarrollo del país.²⁷⁸ En el plano externo, los problemas limítrofes de Bolivia con Argentina, Perú y Brasil también fueron elementos considerados por La Paz para iniciar las negociaciones con Chile en 1902.²⁷⁹ Así, el Tratado de Petrópolis firmado por Bolivia y Brasil en 1903 y

²⁷⁰ M. Irurizqui (1994). *La armonía de las desigualdades: elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*. Cusco: Editorial CSIC-CSIC Press, (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid-España/ Centro de Estudios regionales Andinos Bartolomé de las Casas).

²⁷¹ J. M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

²⁷² A. Gutiérrez (1905). *op. cit.*

²⁷³ J. M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

²⁷⁴ J. Gumucio (1985). *op. cit.*

²⁷⁵ J.J. Fernández (1999). *La República de Chile y el Imperio de Brasil, Historia de sus relaciones diplomáticas*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

²⁷⁶ J. M. Concha y C. Garay (2013). *op. cit.*

²⁷⁷ I. Prudencio (1951). *op. cit.*

²⁷⁸ A. Gutiérrez (1905). *op. cit.*

²⁷⁹ L. Correa (2007). Bolivia en dos frentes: las negociaciones de los tratados de Acre y de límites con Chile”, *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Nº 22, Vol. 1, pp. 268-289.

el Tratado de 1904 firmado con Chile, exhiben importantes similitudes.²⁸⁰ Bolivia solicitó a Chile lo mismo que a Brasil un año, indemnizaciones y la construcción de un ferrocarril.²⁸¹

Sucesivos acercamientos y rupturas de relaciones diplomáticas (1905-1989)

Las conversaciones de la década de 1950 tuvieron como antecedente directo aproximaciones que habían concretado los dos países en la década previa. La decisión de impulsar un diálogo constructivo correspondió a los mandatarios. El interés chileno radicó en la búsqueda de privilegiar el desarrollo y la integración de la región norte del país, por lo que no consideró compensaciones territoriales de parte de Bolivia. En la época, la población de Arica había aumentado de un modo significativo. Por ello, el diálogo se enfocó en una franja de territorio al norte de esa ciudad. Dado su carácter reservado, inicialmente no hubo oposición. Sin embargo, al hacerse pública la iniciativa en julio de 1950, surgieron manifestaciones de apoyo y de rechazo en ambos países. En Chile, estuvo a favor la opinión pública de Iquique interesada en la integración con Oruro y, en contra, la población de Arica que temió un perjuicio económico.²⁸² En Bolivia, hubo apoyo de la población del municipio de Toledo en Oruro, que también tuvo en consideración las posibilidades de integración.²⁸³ El Partido Revolucionario Auténtico a favor de otorgar compensaciones a Chile.²⁸⁴ Pero hubo influyentes personalidades que se opusieron a ello debido a la idea de la existencia de un derecho imprescriptible de Bolivia a acceder al mar. Entre las consideraciones externas se contó el apoyo dado a la iniciativa por los mandatarios de Estados Unidos de la época, el que contribuye a explicar el origen de las conversaciones. También la posición peruana respecto a la existencia de derechos de Perú, en condominio con Bolivia, sobre las aguas del lago Titicaca, la que explica, en parte, el fracaso de las conversaciones. La relevancia de la posición peruana en el curso de la iniciativa dejó en evidencia que Chile y Bolivia no habían dado debida consideración al escenario subregional.

En 1962, se produjo la primera ruptura política relevante desde 1879, la interrupción de relaciones diplomáticas tras la captación que hizo Chile de aguas del río Lauca que fluye por ambos países. La interrupción del diálogo a nivel diplomático fue decidida por La Paz en abril, en cuanto Chile comenzó a captar esos recursos hídricos. Se trató de un episodio inicialmente menor que ganó en intensidad en pocos meses. Tanto la apertura de compuertas de captación, como el término de las relaciones diplomáticas respondieron a decisiones presidenciales. Chile consideró que Bolivia había buscado exagerar innecesariamente una controversia menor para generar un conflicto internacional artificial. Esto, por cuanto la diplomacia paceña había condicionado el inicio de negociaciones directas conforme el Derecho Internacional propuestas por Chile

²⁸⁰ Naciones Unidas (2017). Doc. Nº 698, "Brazil and Bolivia. Treaty of Petropolis. Signed at Petropolis on 17 November 1903".

²⁸¹ L. Correa (2007). *op. cit.*

²⁸² C. Ovando y S. González (2014). *op. cit.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

a dos situaciones. Que Chile no utilizase las aguas en forma previa a las conversaciones y que, junto a la controversia del río Lauca, se incluyese en esas negociaciones el tema de su mediterraneidad. El hecho que la crisis se hubiese desencadenado cuando el Presidente Paz Estenssoro enfrentaba una aguda crisis política y económica, no pasó inadvertido para Chile. En diciembre de 1961, meses antes del quiebre diplomático, la oposición había acusado al Gobierno de buscar liderar la defensa del interés nacional debido al rechazo generado porque no lo había hecho antes.²⁸⁵ En Chile, dado que el agua captada irrigaría valles estériles de la provincia de Arica, la medida tuvo apoyo transversal. En particular de la población de Arica que se había triplicado en las décadas previas. Chile consideró que su decisión era legal y se ajustaba al Derecho Internacional. Sostuvo que las obras de captación habían cumplido con lo establecido en la Declaración de Montevideo de 1933 y habían sido aprobadas por una comisión binacional. Por su parte, Bolivia aseguró que el desvío no contaba con su autorización y que sería un acto de agresión. Santiago descartó que la captación parcial de recursos hídricos compartidos pudiese constituir tal agresión.²⁸⁶

En este escenario, antes de la captación del agua, hubo manifestaciones contra Chile en La Paz, Oruro, Potosí y otros centros mineros. Entre sus instigadores directos estuvo el Vicepresidente de Bolivia, Luis Lechín. Cuando Chile concretó la captación de agua, Bolivia llevó la situación a la OEA argumentando haber sufrido una agresión. La Paz no ignoraba que el debate en un foro regional podía ser un escenario complejo para Chile que desde 1958 experimentaba tensiones con Argentina. Tras exponer la situación ante la OEA, La Paz invocó sin éxito el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.²⁸⁷ Si bien la interrupción de las relaciones diplomáticas agregaba un obstáculo adicional al ya complejo diálogo político, Bolivia optaba por conceder preponderancia a la visibilidad de su enclaustramiento. Dados sus nulos alcances internacionales, la medida respondía a consideraciones internas relacionadas con la percepción de su opinión pública. Como resultado de ello, la siguiente aproximación relativa al interés boliviano por un acceso al mar sólo sería un diálogo informal entre cancilleres en 1971 que no generó avances en el tema.

Bolivia debió esperar hasta 1975 para iniciar negociaciones formales con Chile tras el acuerdo alcanzado por los gobernantes *de facto* de ambos países, Augusto Pinochet y Hugo Banzer. El interés de Chile por iniciar esa negociación se debió básicamente a la consideración que asignó al escenario vecinal y global. En el plano vecinal, las complejas relaciones con Perú y Argentina, países con los que existía riesgo real de guerra, resultaron determinantes para su aproximación a Bolivia. En el plano global, el aislamiento político que afectaba a la dictadura chilena fue una consideración ineludible para el régimen de Augusto Pinochet. Le impedía adquirir armamento de Estados Unidos y le dificultaba comprarlo a otros países, por lo que sus fuerzas armadas eran más

²⁸⁵ S. Gonzáles, C. Ross, y C. Ovando (2016). La cuestión del río Lauca" desde la perspectiva multiescalar: ¿un juego de suma cero de las diplomacias boliviana y chilena? *Diálogo Andino*, Arica, Nº 51, pp. 55-72.

²⁸⁶ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

²⁸⁷ *Ibid.*

débiles que las de Argentina o Perú. Por su parte, el Gobierno boliviano se hizo parte del proceso negociador con la convicción que era una posibilidad de recuperar un acceso soberano al Océano Pacífico, un objetivo de Estado para Bolivia. La Paz parece haber considerado que la cesión de una franja de territorio al norte de Arica podía lograrse sin compensaciones territoriales ni la objeción de Perú. Sin embargo, la intervención de Lima resultó decisiva en el fracaso posterior de la negociación.²⁸⁸ Esta situación deja en evidencia que no se consideró adecuadamente los intereses de Perú.

En lo que respecta a las consideraciones internas, se debe destacar que no hubo manifestaciones de sentimientos anti-bolivianos de la población chilena entre 1975 y 1978. Antes del inicio de la negociación, el Gobierno boliviano reunió a un centenar de personalidades - ex-presidentes, intelectuales e internacionalistas - para solicitarles el compromiso de mantener al país en paz y tranquilidad en beneficio de las negociaciones. El encuentro concluyó con la “Declaración de Cochabamba” que expresaba voluntad de lograr una tregua política. Algunos de los asistentes, incluido el ex-Presidente Luis Adolfo Siles y el ex-Canciller Walter Guevara, se negaron a firmarla argumentando que se trataba de una maniobra de Banzer para perpetuarse en el poder. La reunión no logró unir a los bolivianos en torno a la negociación. A partir de estas, comenzaron a sumarse opositores a todo lo que hizo el Presidente Banzer respecto a Chile.²⁸⁹ Debido al importante control de los medios de prensa que existía en ambos países en la época, ella no resultó un factor relevante para el curso de las negociaciones. Cabe observar que, si bien la afinidad ideológica entre los gobernantes favoreció el inicio del diálogo, no determinó su curso.²⁹⁰ En marzo de 1978, el Presidente Banzer decidió romper nuevamente relaciones diplomáticas argumentando que Chile continuaba exigiendo un canje territorial.²⁹¹ El sentimiento antichileno y la desconfianza que había surgido también contribuyeron.²⁹²

Los fracasados esfuerzos por negociar el año 1987, liderados por los respectivos mandatarios, dejaron en evidencia consideraciones diferentes a las negociaciones de 1975-1978. En el caso de ambos países, en esta oportunidad fueron externas e internas.

En el plano externo, Chile tuvo consideraciones vecinales, regionales y globales. A nivel regional, Chile había optado por apoyar la Resolución 686 de la OEA en 1983, exhibiendo una actitud diferente a las que había tenido ante la Resolución 426 de esa organización en 1979. Posteriormente, el Gobierno chileno había logrado firmar el Tratado de Paz y Amistad con Argentina en 1984 y las Actas de Lima con Perú en 1985. Esos acuerdos habían disipado en buena medida sus tensiones previas con dos de sus vecinos, pero la mantención de un régimen dictatorial mantenía políticamente aislado al país. Esta situación se vinculaba con el hecho que una profunda y prolongada crisis económica, iniciada en 1982, había aumentado la necesidad de acelerar la apertura comercial internacional en curso. En ese escenario, la deteriorada imagen internacional

²⁸⁸ J. Siles (2014). *Sí, el Mar. La negociación boliviano-chilena de 1986-1987*. La Paz: Rolando Diez de Medina Editor.

²⁸⁹ R. Prudencio (2011). *op. cit.*

²⁹⁰ A. Crespo (1999). *Banzer, el destino de un soldado*. Buenos Aires: Editorial Gráfica.

²⁹¹ R. Prudencio. “Charaña fue la más importante negociación con Chile”. *La Razón*, 5 abril de 2015.

²⁹² M. Ostria (1986). *Las negociaciones con Chile en 1975*. La Paz: Editorial Ateneo.

de Chile amenazaba con complicar su comercio exterior y la sobrevida política del Gobierno. La posibilidad de abrir una negociación con Bolivia era una medida que podía atenuar la presión internacional, lo que finalmente podía contribuir a la continuidad del Gobierno. Estas conveniencias parecen haberse traducido en que el restablecimiento de relaciones diplomáticas no fuera una condición para iniciar el proceso. Por otra parte, el control ejercido sobre los medios de prensa y la inexistencia de sentimientos nacionalistas anti-bolivianos en la población facilitaban una aproximación a Bolivia. Por ello, la opinión pública no resultó un factor relevante para el curso de las negociaciones. La gestión del Cónsul de Bolivia en Santiago permitió que los principales partidos opositores chilenos no se opusieran, sino que apoyaran, la iniciativa del Gobierno de Chile.²⁹³ Sin embargo, Augusto Pinochet, se vio enfrentado a la oposición de la Armada - integrante de su Junta de Gobierno -, la que rechazó cualquier cesión territorial. Esta oposición resultó determinante para el desenlace de las negociaciones. Con posterioridad, al divulgarse los alcances de la solicitud boliviana, se sumaron al rechazo diferentes personalidades, opositores y grupos cívicos de Arica y Antofagasta. En junio de 1987, tras haber efectuado consultas que involucraron diferentes instancias - del Gobierno y la sociedad civil -, la Cancillería chilena debió informar el rechazo a la propuesta boliviana.²⁹⁴

Por su parte, Bolivia concurrió a negociar en el marco de su política de búsqueda de recuperación de su condición marítima. Para ello, el año anterior, había planteado su interés por un “enfoque fresco”. Las autoridades bolivianas caracterizaron tal política como dotada de criterios innovadores y renovados para la relación bilateral. Otro elemento presente en las consideraciones bolivianas al buscar armonizar la relación con Chile correspondió al carácter complementario que La Paz vio entre su economía y la chilena. Como había acontecido antes, Bolivia estimó que podría alcanzar un acuerdo sin compensaciones territoriales. Además, tuvo en consideración que para la aislada dictadura chilena, alcanzar un acuerdo con un gobierno democrático podía ser un logro. No obstante que el régimen chileno era dictatorial, las autoridades bolivianas consideraron al Gobierno chileno un interlocutor válido. Aunque inicialmente hubo personalidades que manifestaron su desacuerdo respecto a negociar con una dictadura, finalmente esa oposición no resultó relevante. Como otra consideración externa estuvo el hecho que Chile había logrado resolver diferencias con Argentina, por lo que resultaba lógico que también intentase hacerlo con Bolivia. Si bien hubo manifestaciones de repudio contra Chile en La Paz y otras ciudades bolivianas tras la interrupción de las negociaciones, ellas respondieron a la decepción de la población y no a un sentimiento anti-chileno.²⁹⁵

²⁹³ “Jorge Siles Salinas y el mar”, *La Razón*, 9 de noviembre de 2014.

²⁹⁴ A diferencia de negociaciones previas, el inicio y el desenlace de esta negociación estuvieron determinados por el nivel de debilitamiento interno y el aislamiento internacional de la dictadura chilena.

²⁹⁵ J. Siles (2014). *op. cit.*

2.6.1 Conclusiones del quinto nivel de análisis. Decisiones relevantes de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

En materia de adopción de las decisiones relevantes para la relación bilateral, se puede concluir que los procesos decisorios incorporaron en forma permanente consideraciones internas. A ellas se sumaron, en forma progresiva, consideraciones externas, vecinales, regionales y globales. Entre las primeras se pudo identificar la relevancia permanente de la ética de responsabilidad y el predominio de la racionalidad Estado-céntrica, así como la injerencia fluctuante de la opinión pública en Bolivia. Entre las segundas, los intereses de Perú, el rol de la OEA y el aislamiento internacional de Chile en los últimos años del periodo.

Decisiones relevantes de Chile y Bolivia en la relación bilateral (1825-1989)

Durante el extenso periodo revisado, la mayoría de las decisiones relevantes de la relación bilateral fueron responsabilidad de los mandatarios. Estos actuaron como líderes predominantes en un modelo racional de decisiones tipo I de Allison. La excepción correspondió al diálogo bilateral de 1987 que buscaba dar inicio a la negociación de un acceso soberano al mar para Bolivia. La modalidad decisional que dejó en evidencia el Estado chileno, parcialmente similar al modelo de adopción de decisiones tipo III de Allison o al modelo de Grupo Simple, resultó determinante en su fracaso (*vid supra*, p. 55). También puede observarse que las acciones de Diego Portales, Andrés de Santa Cruz, Mariano Melgarejo e Hilarión Daza pueden ser catalogadas de liderazgos insensibles.²⁹⁶ Las consecuencias que tuvieron en el curso posterior de la relación bilateral algunas de las determinaciones adoptadas conforme a esa modalidad de liderazgo, le otorgan relevancia para el presente estudio.

La revisión de las decisiones más relevantes de la relación bilateral permite apreciar dos situaciones. Ellas se relacionaron con la economía, la soberanía territorial y la autonomía. En forma permanente, tales decisiones fueron adoptadas incorporando consideraciones internas. A ellas se agregaron, en forma paulatina, consideraciones externas.

En cuanto a la ética involucrada en la adopción de las decisiones revisadas, en todas ellas puede identificarse la “ética de la responsabilidad” (*vid supra*, p. 60). Ella asignó relevancia al desarrollo económico, a la soberanía territorial, y a la autonomía. Los dos conflictos bélicos que enfrentaron a ambos países durante el siglo XIX, los acuerdos de 1866, 1874 y 1904 y el interés de Bolivia por un acceso soberano al mar, responden a esa ética. En la práctica, cuando las autoridades de ambos países lograron complementar sus respectivos intereses, ello aconteció en torno a consideraciones realistas. Esto, también resulta válido para explicar la positiva complementación de la década de 1950.

²⁹⁶ Lo mismo puede afirmarse de la acción de Diego Portales, ambas pueden caracterizarse como liderazgos insensibles. Es importante observar que, pese a su carácter autoritario, las gestiones de Santa Cruz y Portales han sido consideradas positivas en lo esencial por la historiografía de sus países.

Si bien la coincidencia ideológica entre los responsables de adoptar las decisiones revisadas tuvo un rol en algunas de ellas, no se trató de un factor determinante. El americanismo en 1866, el anticomunismo en 1975 y las visiones desarrollistas en 1950, favorecieron el diálogo, pero el curso del mismo estuvo determinado por otras consideraciones más relevantes.

En tanto todas las decisiones revisadas tuvieron una racionalidad Estado-céntrica por parte de ambos gobiernos, las decisiones de 1962 y 1987 fueron parcialmente diferentes. En alguna medida, ellas fueron Gobierno-céntricas debido a que las autoridades de Bolivia y Chile, respectivamente, asignaron relevancia a su sobrevivencia política.

En lo que respecta a la opinión pública, ella no resultó relevante para las principales decisiones bilaterales sino hasta mediados de la década de 1870. Si bien existen menciones a la injerencia de un nacionalismo emergente en Chile como factor relevante en la Guerra contra la Confederación, no se asocia a un sentimiento anti-boliviano. En el caso de Chile, su injerencia de la opinión pública resultó evidente a contar de la divulgación de la muerte y maltrato de ciudadanos chilenos en Antofagasta. En Bolivia, tras conocerse la ocupación chilena de esa provincia en 1879. Con posterioridad, la opinión pública chilena sólo resultó relevante hasta 1904. Al asegurar Chile la soberanía de Antofagasta, la relación con Bolivia perdió importancia para el grueso de su población. La inexistencia de un sentimiento anti-boliviano se reflejó en la participación de chilenos en la Guerra del Chaco en el bando boliviano. Sin embargo, la situación se modificó como resultado de las aproximaciones y diferencias experimentadas por ambos países en el plano bilateral. Con motivo de las aproximaciones de 1950 y 1987, la opinión pública de ciudades del norte de Chile se manifestó a favor o en contra de las iniciativas. En Bolivia, la situación fue diferente. Desde la década de 1860, cada decisión relevante relacionada con Chile recibió importantes cuestionamientos de la opinión pública. Pese a lo anterior, el positivo reconocimiento que tuvo la participación de chilenos en el conflicto permite afirmar que la opinión pública boliviana no abrigaba percepciones negativas respecto a Chile en ese periodo. Tras las positivas aproximaciones de la década de 1950, la crisis del Lauca volvió a activar desconfianzas respecto a Chile en 1962, las que quedaron en evidencia en 1975 al iniciarse la negociación bilateral. Se puede concluir que existió la emergencia de sentimientos nacionalistas, o negativos respecto al otro país, tuvo una evolución diferente en Chile y en Bolivia. En Chile, éstos se manifestaron sólo durante los conflictos bélicos, para luego desaparecer. En Bolivia, superados por ideas regionalistas en el período de la Confederación, emergieron en forma episódica en la mayoría de las decisiones posteriores relevantes respecto a Chile que han sido revisadas.

Las consideraciones relativas al escenario internacional estuvieron presentes en gran parte de las decisiones revisadas. De un modo progresivo ellas correspondieron al ámbito vecinal y, después, regional. Ello guardó relación con la precoz consolidación del sistema de equilibrio de poder subregional, a la que se sumaron con posterioridad los esfuerzos por institucionalizar y desarrollar un sistema multilateral, regional y global.

La importancia de la primera de esas consideraciones se reflejó en la injerencia que tuvo el sistema de equilibrio de poder subregional en las decisiones revisadas. El rol de los intereses peruanos, si bien no fue una constante, representó un elemento que en forma episódica resultó ineludible para las decisiones bilaterales chileno-bolivianas. En algunas ocasiones fue explícita desde un comienzo. En otras, exhibió una emergencia tardía. Cuando Chile y Bolivia no tuvieron en consideración los intereses de Perú, como aconteció a comienzos de la década de 1950 y en 1975-1978, no pudieron eludirlos finalmente. Su persistente activación permite caracterizar al sistema de equilibrio como una continuidad entre las consideraciones que determinaron aquellas decisiones de mayor relevancia.

La segunda de las citadas consideraciones guardó relación con la progresiva institucionalización de las relaciones internacionales. Esto se reflejó por la presentación de Bolivia ante la Sociedad de las Naciones en cuanto ella se creó, como así también sus posteriores presentaciones ante la OEA entre las que destacan aquellas de 1962, 1979 y 1983. A ello debe sumarse las consideraciones que cada país hizo de su percepción respecto a su situación en el escenario internacional, ya fuera regional o global. En el caso de Bolivia, ese país intentó buscar apoyo en instancias multilaterales ante la progresiva imposibilidad de contar con aliados vecinales para favorecer su posición negociadora ante Chile. Por su parte, en ocasiones las decisiones adoptadas por el Gobierno chileno respecto a Bolivia respondieron a su aislamiento internacional. En el plano bilateral, esa consideración explica en parte su decisión de negociar en 1975 y dialogar sobre una posible negociación en 1987. En el plano multilateral, una consideración similar puede verse tras la determinación chilena de no obstruir el consenso que tuvo la Resolución de la Asamblea General de la OEA relativa a la mediterraneidad boliviana el año 1983.

Estas conclusiones, junto a aquellas de los niveles de análisis previos, conforman un conjunto de observaciones que otorgan validez a la metodología empleada. Las diferentes variables individualizadas en el Capítulo 1 contribuyen, a partir de los elementos analíticos identificados para cada una ellas, a explicar la relación bilateral durante el periodo 1825-1989. La utilidad de esta metodología para el análisis de la relación bilateral, como así también las diferentes particularidades, continuidades y rupturas identificadas, permiten avanzar al análisis del periodo 1990-2016, el que se realiza a través de los siguientes capítulos.

Capítulo 3

La relación bilateral de Chile y Bolivia 1990-2016: Creciente complejidad y oscilaciones entre la interdependencia y la conflictividad

Este capítulo corresponde al análisis de la relación chileno-boliviana durante el período 1990-2016, objetivo central del presente trabajo. Durante ese periodo la relación bilateral exhibió una complejidad creciente que se acompañó de conflictos episódicos que también exhibieron una complejidad cada vez mayor. El interés boliviano por recuperar acceso soberano al Océano Pacífico, un objetivo que no era nuevo para ese país en la relación bilateral, resultó central en ellos. Sin embargo, no se trató del único elemento relevante que exhibió la relación de Chile y Bolivia en el periodo. Entre otros, resultaba evidente la emergencia de asuntos de interés común, o que motivaron desacuerdos, y de nuevas modalidades de interacción bilateral en diferentes ámbitos. Asimismo, la actividad de actores que pugnaron por lograr injerencia en la relación bilateral. No sólo se trataba de situaciones que se relacionaban en buena medida con particularidades de la relación de Chile y Bolivia, sino también con la acción de ambos Estados en el período. Por ello, el análisis de sus capacidades para formular y ejecutar las políticas bilaterales resultaba fundamental para articular una explicación de lo acontecido.

Al mismo tiempo, el estudio de la relación vecinal en el periodo propuesto permitía dos situaciones. Primero, someter a verificación el valor explicativo de los postulados teóricos y elementos analíticos identificados como particulares para el análisis de Estados con capacidades acotadas en materia de política exterior. La revisión efectuada en el capítulo precedente deja en evidencia que, al menos hasta 1989, los Estados de Chile y Bolivia podían ser incluidos en esa categoría poco precisa. Segundo, validar la utilidad de emplear una metodología particular, con diferentes niveles de análisis y variables, para una relación bilateral entre Estados de las características mencionadas.

De esta manera y teniendo en consideración el citado rol central del Estado y los alcances del análisis propuesto, se utilizará la metodología elaborada y empleada en los capítulos precedentes. La revisión del extenso periodo previo a 1990 dejó en evidencia no sólo el predominio de los Estados en la relación bilateral, sino también que las variables sometidas a revisión habían contribuido a definir el curso de ella. La coincidencia de regímenes democráticos en Chile y Bolivia, y la constatación del proceso de globalización en curso a nivel mundial, eran más que un antecedente para el análisis propuesto. En democracia, los objetivos podían resultar diferentes, o al menos su

prioridad. Al mismo tiempo, resultaba lógico esperar que actores diferentes a los gubernamentales pudiesen sostener visiones o intereses particulares. Por su parte, los cambios que se habían ido generando a través del tiempo en los diferentes escenarios podían no resultar intrascendentes para la relación entre ambos países. Hasta 1989, las relaciones chileno-bolivianas se habían desarrollado básicamente en forma directa o en el marco del sistema de equilibrio de poder subregional. Pese a su inactividad en la década de 1980, sus activaciones episódicas y cambios de interacciones a través del tiempo, hacían inevitable revisar este último. En otro ámbito, el traslado que Bolivia había hecho de sus diferencias bilaterales con Chile a la Asamblea General de la OEA en las últimas décadas obligaba a incluir en el análisis la relación en el marco del sistema multilateral. Además, resultaba lógico considerar que la creciente relevancia de las vinculaciones internacionales de los países, de diferente índole, difícilmente no tendría algún grado de injerencia en las relaciones exteriores de ellos. Asimismo, que en un escenario crecientemente complejo, las capacidades de los liderazgos y de las instituciones nacionales para evaluar situaciones y ejecutar políticas resultarían trascendente.

3.1 Consideraciones Generales relativas a la revisión del período (1990-2016)

Con el objetivo de facilitar el análisis, al igual que en el capítulo precedente, se ha dividido el periodo teniendo en consideración los principales eventos relacionados con el tema territorial. Estos corresponden a las dos crisis de mayor importancia que exhibió la relación bilateral, ellas acontecieron en 2004 y 2011. El análisis del presente capítulo replica la metodología de tres niveles que fue adoptada en el Capítulo 1 y utilizada posteriormente en la revisión del periodo 1825-1989 del Capítulo 2. El análisis es antecedido por una descripción de los principales acontecimientos que exhibió la relación bilateral durante el periodo 1990-2016.

En el primer nivel de análisis se aborda el rol de los Estados y los objetivos a los que ellos otorgaron mayor relevancia en la relación bilateral. En el segundo nivel, se revisa las relaciones entre Chile y Bolivia conforme sus interacciones bilaterales directas, en un subsistema regional de dos o más actores, pero acotado, y en un sistema mayor, regional o global. Por último, en el tercer nivel se analiza la evolución de la capacidad de movilizar recursos que exhibieron ambos Estados y sus principales decisiones en el marco de su relación bilateral. Junto con el análisis de las particularidades exhibidas por las diferentes variables se busca establecer la eventual existencia de una vinculación entre ellas y la acción de los Estados de Chile y Bolivia.

3.2 Principales acontecimientos de la relación bilateral Chile- Bolivia (1990-2016)

Aunque las autoridades bolivianas continuaron considerando el tema de la mediterraneidad del país, ello no dificultó en forma significativa la relación bilateral sino hasta fines de 2003. El importante deterioro de la relación bilateral que se hizo explícito

a comienzos de 2004, fue superado el año 2005. Sin embargo, en 2011 se produjo un nuevo deterioro de la vinculación entre ambos países que perduraba al concluir nuestro periodo de análisis. Ambos episodios determinaron los quiebres de mayor relevancia de la relación bilateral durante el periodo. Si bien hubo tensiones entre los años 1997 y 1999, como se revisará a continuación, su magnitud y alcances fueron menores. Cabe destacar que los diálogos y negociaciones entre las autoridades de ambos países respecto a enclaves territoriales sin soberanía, relevantes para la relación bilateral, fueron reservados. Debido a ello, en general sus detalles que son de dominio público no tienen un carácter oficial.

3.2.1 Relación Chile-Bolivia en el período 1990-2003: De la complementación positiva a la conflictividad

A contar de marzo de 1990, la vinculación de Chile y Bolivia exhibió situaciones que evidenciaron una mejoría de la relación bilateral respecto a las décadas previas. El cambio se vio favorecido en gran medida por la coincidencia de regímenes democráticos en ambos países. Las administraciones de Patricio Aylwin en Chile (1990-1994) y Jaime Paz Zamora en Bolivia (1989-1993) buscaron concretar iniciativas relacionadas con intereses compartidos. Esto se reflejó en sucesivos acercamientos y acuerdos. En 1990, una comisión técnica chileno-boliviana descartó desvíos del caudal del río Lauca.¹ Al año siguiente se efectuó una reunión técnica entre las autoridades portuarias de ambos países, AADAA y EMPORCHI.² Durante 1992, los dos gobiernos ratificaron las decisiones de las Comisiones Mixtas de Límites que finiquitaron cuestiones de demarcación fronterizas pendientes.³ También acordaron que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) podría habilitar al oleoducto de Sica-Sica, para utilizarlo en doble vía.⁴ El mismo año, suscribieron un convenio en materia de control del tráfico de drogas.⁵ Además, firmaron un acta que incluyó la mantención de la carretera Arica-La Paz.⁶ En paralelo, entre 1990 y 1992, realizaron gestiones para la habilitación definitiva del Paso Tocopuri para favorecer una explotación minera boliviana.⁷ En 1993, para tratar asuntos bilaterales y multilaterales de interés mutuo, se estableció un Mecanismo de Consultas Políticas a nivel de Viceministros o Subsecretarios de Relaciones Exteriores.⁸ Adicionalmente, tras negociar dos años, se suscribió un Acuerdo de Complementación

¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1991). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 30-34.

² Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1991). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 30-34.

³ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1992). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 15-22.

⁴ LeyChile (1992). Acuerdo Chile-Bolivia sobre Facilidades para los Trabajos que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos realiza en su Terminal de Arica.

⁵ Estado Plurinacional de Bolivia, Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (1992). Acuerdo entre la República de Bolivia y la República de Chile, sobre control, fiscalización y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y productos químicos esenciales y precursores.

⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1992). *op. cit.*, pp. 15-22.

⁷ *Ibid.*

⁸ C. Bustos (2004). *op. cit.*

Económica, denominado ACE-22.⁹ También se firmó un Acuerdo Aéreo y se concordó conformar un grupo técnico mixto vinculado a los Ministerios de Minería para buscar resolver el problema del acopio de minerales en los puertos de Arica y Antofagasta.¹⁰ En este escenario, en 1991, el Canciller chileno Enrique Silva Cimma, mencionó al Presidente Jaime Paz Zamora la posibilidad de ceder un enclave en el puerto Pisagua. Tras requerir precisiones respecto al lugar, el mandatario boliviano no volvió a plantear el tema.¹¹ En el plano regional, en 1990 Chile y Bolivia suscribieron - en el marco de la ALADI y junto a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).¹² Ese año, Bolivia decidió no presentar un proyecto de Resolución sobre el tema marítimo ante la Asamblea General de la OEA.¹³

En julio de 1993, a pocos días de concluir su mandato, el Presidente de Bolivia, Jaime Paz Zamora, calificó en duros términos la conducta de Chile respecto a la mediterraneidad de su país.¹⁴ Aseguró que Bolivia desviaría al puerto peruano de Ilo todo su transporte de carga.¹⁵ El inicio del mandato del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia permitió superar las declaraciones de su predecesor. Así, en agosto de 1993, se concretó en Arica la segunda reunión del Grupo sobre Acopio de Minerales y se suscribió un acta que reconoció la existencia de problemas de contaminación en Arica y Antofagasta.¹⁶ A fines del año, el Servicio de Salud de Antofagasta acogió un proyecto para acopiar minerales lejos de los límites urbanos de la ciudad presentado por la empresa *Antofagasta Bolivian Railway* (FCAB).¹⁷ En enero de 1994, los Subsecretarios de ambos países se reunieron en Arica para analizar la situación generada por el cierre del depósito de acopio de mineral en la Estación de Ferrocarril Arica-La Paz.¹⁸

En los siguientes años, la relación bilateral continuó profundizándose durante los mandatos de Sánchez de Lozada en Bolivia y Eduardo Frei en Chile. En 1994, ambos países suscribieron un Acuerdo Fitosanitario y un Convenio sobre Cooperación Mutua de Promoción del Comercio, así como un Convenio de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones.¹⁹ En 1995, se sumó un Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica.²⁰

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (1993). Acuerdo de Complementación Económica Chile-Bolivia.

¹⁰ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1993). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 21-32.

¹¹ "Las revelaciones de Silva Cimma sobre Aylwin, Pinochet y temas limítrofes, Pasajes inéditos de su última entrevista", *El Mercurio*, Santiago, 21 de julio de 2012.

¹² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1990). Decreto 257, Acuerdo sobre transporte internacional terrestre adoptado el 1 de enero de 1990 por Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹³ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

¹⁴ "Tensión con Chile", *El Tiempo*, La Paz, 12 de julio de 1993.

¹⁵ "Playa, Brisa y Mar", *Semana*, La Paz, 9 de junio de 1993.

¹⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1993). *op. cit.*, pp. 21-32.

¹⁷ Ministerio de Salud, República de Chile (1993). Resolución N° 3.407, Asesoría Jurídica, Servicio de Salud de Antofagasta, Antofagasta, Chile, 12 de noviembre de 1993.

¹⁸ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 12-19.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1995). Promulga el Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Bolivia sobre Cooperación Técnica y Científica. 16 de noviembre de 1995.

También se intercambiaron Notas para establecer un Acuerdo sobre Exención del Requisito de Visa para los Titulares de Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales y de Servicio.²¹ Por su parte, los Subsecretarios de Relaciones Exteriores firmaron el “Acta de Cochabamba” que incluyó un cronograma de desvinculación comercial entre AADAA y EMPORCHI.²² El mismo año, el Vicepresidente de Bolivia, Víctor Cárdenas, promovió un proyecto conjunto, que buscaba incluir a YPFB y la multinacional BHP, para construir un gasoducto que abastecería a Chile.²³ El año 1996, El Presidente Frei entregó al Presidente Sánchez de Lozada una propuesta de siete puntos con el objetivo de profundizar los vínculos bilaterales. Ésta incluyó acopio de minerales, concesión de una zona portuaria e incremento de la facilitación fronteriza. También contempló la posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio y obtener la concesión o arriendo de la parte chilena del ferrocarril Arica-La Paz.²⁴ En 1997, ese tramo de la vía fue arrendada por la Empresa de Ferrocarriles de Estado de Chile (EFE) a un consorcio privado.²⁵ En forma adicional, durante 1996 y 1997, delegados de Chile y Bolivia negociaron, en forma reservada, la incorporación del puerto de Iquique al régimen de libre tránsito. La negociación fracasó cuando Bolivia solicitó incluir la negociación de cesión de soberanía.²⁶

Al final de la administración de Sánchez de Lozada se produjeron dos situaciones que complicarían las relaciones posteriormente. En 1997 las autoridades bolivianas modificaron su visión previa respecto a la naturaleza de los recursos hídricos del Silala, que hasta entonces su país había reconocido como un río.²⁷ La Prefectura de Potosí anuló una concesión que tenía la compañía *Antofagasta Bolivian Railway*, medida respaldada por el Gobierno.²⁸ A pocos días del fin del mandato de Sánchez de Lozada, Bolivia comenzó una ofensiva en la OEA haciendo presente que, pese a otros progresos bilaterales, el tema marítimo no exhibía avances.²⁹ Desde el inicio del gobierno de Hugo Banzer en agosto de 1997, y hasta 1999, Bolivia reactivo e incrementó sus cuestionamientos a Chile, los que llevó a otros foros multilaterales. Entre ellos, el Grupo de Río y el Mercosur, y las Asambleas Generales de la ONU y la OEA.³⁰ Las denuncias

²¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1995). Promulga el Acuerdo con Bolivia sobre Exención de Visas para los titulares de Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales y de Servicio. 13 de abril de 1995.

²² Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1995). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, p. 28.

²³ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

²⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1996). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 12-19.

²⁵ J. Pozo (2012). El Ferrocarril Arica-La Paz: Instrumento de integración de Bolivia al Mundo. *Página web del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*.

²⁶ “Las secretas negociaciones bilaterales que Bolivia frustró a último minuto”, *El Mercurio*, Santiago, 2 de septiembre de 2007.

²⁷ A. Aranibar. “Notas en torno a las aguas del Silala”, *Los Tiempos*, La Paz, 10 de enero 2016.

²⁸ Lexivox (1997). Bolivia, Decreto Supremo N° 24660, 20 de julio.

²⁹ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1998). Actas y Documentos, Vigésimo Séptimo Período Ordinario de Sesiones, Lima, Perú, Del 1 al 5 de junio de 1997, Volumen II, Primera Parte, Washington DC, p. 184.

³⁰ O. Muñoz, C. Stefoni, y R. Atria (eds) (2003). *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: Editorial Universitaria, Flacso-Chile.

incluyeron exigencias relativas a un número creciente de materias. Entre ellas, el acopio de minerales en Arica y Antofagasta, problemas de la agencia aduanera boliviana, y la persistencia de campos minados cercanos a la frontera. Bolivia también incorporó en sus reclamos la habilitación de nuevos puertos chilenos para el libre tránsito y el uso de los recursos hídricos del río Silala.³¹ Este último problema se vio agudizado en agosto de 1999 cuando Bolivia otorgó la concesión de esas aguas a la empresa boliviana DUCTEC.³² En 1998, Chile dio a conocer a Bolivia su nueva ley de modernización del sector portuario estatal que garantizaba el libre tránsito.³³ En forma simultánea, invitó a que inversionistas bolivianos participasen en el proceso de concesiones de los frentes de atraque y de las áreas de respaldo de los puertos.³⁴ A fines de 1999 e inicios de 2000, sucesivas reuniones de los Cancilleres de Chile y Bolivia, llevaron a concordar la “Agenda de Algarve” que buscaba un diálogo sin exclusiones.³⁵

Al iniciar su administración, el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) propuso al Presidente Hugo Banzer discutir una agenda de futuro. Banzer estuvo dispuesto a privilegiar la negociación bilateral directa de la reivindicación marítima de su país, a la vez que solicitó que Chile extremara las facilidades de libre tránsito. Esto, para hacer factible la exportación de gas natural boliviano a los Estados Unidos.³⁶ En noviembre del año 2000, los mandatarios dialogaron acerca de la posible habilitación del puerto chileno de Tocopilla para envíos bolivianos.³⁷

A contar de 2001, las autoridades de ambos países comenzaron a dialogar informalmente acerca de un proyecto para exportar gas boliviano a través de Chile. En junio de ese año, el Canciller boliviano Javier Murillo solicitó tratar bajo reserva los temas de mayor sensibilidad. En agosto, tras el alejamiento del Presidente Banzer del Gobierno, Jorge Quiroga asumió la Presidencia de Bolivia (2001-2002). El mismo mes, los presidentes de Chile y Bolivia negociaron una fórmula para la exportación de gas a través de un puerto chileno creando una Zona Económica Especial en Patillos o Mejillones, al sur de Iquique. Se contempló una concesión sin soberanía, con administración boliviana, por el periodo que requiriese la exportación, sin cobro directo ni impuestos por el proceso de licuefacción del gas.³⁸ En septiembre, la prensa chilena hizo públicas las negociaciones reservadas.³⁹ La negociación continuó durante la

³¹ C. Bustos (2004). *op. cit.*

³² Lexivox (1999). Bolivia, Decreto Supremo Nº 25.500, 30 de agosto.

³³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1997). Ley 19542. Moderniza el Sector Portuario Estatal, 19 de diciembre.

³⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1998). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, p. 46.

³⁵ E. Pérez (2004). *Una Misión, las trampas de la relación chileno-boliviana*. Santiago: Random House Mondadori.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2000). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, p. 33.

³⁸ E. Pérez (2004). *op. cit.*

³⁹ V. Mirosevic (2011). La relación chileno-boliviana durante el gobierno de Lagos. 2000-2005. El frustrado proyecto gasífero. *ISSUU*, 1 de mayo.

segunda presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003). En agosto de 2002, Perú informó a Bolivia su interés por exportar el gas a través de su territorio.⁴⁰

A los pocos meses, en octubre de 2003, el Presidente Sánchez de Lozada debió abandonar el poder tras una serie de protestas conocidas como “la guerra del gas”. Estas se debieron a que importantes sectores de la ciudadanía rechazaron las políticas neoliberales y la privatización energética al capital extranjero desarrolladas desde 1996.⁴¹ Durante las manifestaciones, algunos grupos enarbolaron la consigna “gas por mar” como el principio que debía orientar los esfuerzos de Bolivia ante Chile para recuperar su condición de país costero. Se trató de un encuadre nacionalista que buscó posicionar la idea que negociar cualquier acuerdo con Chile que no solucionase en paralelo la mediterraneidad correspondía a un comportamiento poco patriótico.⁴² La posibilidad de ofrecer aprovisionamiento de gas a Chile fue presentada exitosamente a la población como un posible medio de presión que podía forzar a Santiago a negociar un acceso soberano al mar.⁴³ El discurso anti-chileno fue uno de los elementos que dio cohesión al movimiento.⁴⁴ Al asumir, el nuevo Presidente Carlos Mesa (2003-2005) se comprometió a efectuar un referéndum vinculante para definir el destino del gas.⁴⁵

Aunque el desarrollo de las conversaciones relativas al gasoducto marcó la relación bilateral entre 2001 y 2003, ésta también exhibió actividad en otros ámbitos. Se concretaron reuniones de comités y grupos que abordaron temas de fronteras, minería, puertos, infraestructura, Sistema Integrado de Tránsito, recursos hídricos, cooperación técnica y científica, y estupefacientes.⁴⁶ En 2001 se firmó el Tratado sobre Transferencia de Personas Condenadas.⁴⁷ En paralelo, ese año también hubo reuniones para poner en marcha un programa de cooperación e integración entre el norte de Chile y el occidente de Bolivia, y para analizar la habilitación del puerto de Tocopilla. En 2002, se suscribió un Memorándum de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para el Transporte.⁴⁸ Al año siguiente, se concretaron siete rondas de negociaciones relativas a un Tratado de Libre Comercio (TLC).⁴⁹ En el caso del río Silala, el año 2000 una comisión técnica bilateral realizó una visita a terreno y en 2001 se efectuó un vuelo

⁴⁰ J. Rodríguez (2006). *op. cit.*

⁴¹ J. Martínez (2009). El gas de Bolivia: De la privatización a la nacionalización. *Historia Actual*, Vol. 7, Nº 7, Cádiz, pp. 45-51.

⁴² Esta situación dejó en evidencia que la Guerra del Pacífico y sus consecuencias continuaban presentes en la cultura política boliviana.

⁴³ A. Pennycook (2013). Movilizando identidades nacionales: De la Guerra del Gas a La Haya. *Acta Bioethica*, Vol. 19, Nº 1, pp. 71-86.

⁴⁴ C. Faundes (2004). Las relaciones entre Chile y Bolivia después de la guerra del gas y el giro de Mesa. *Cuaderno de Difusión Nº 21*. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, pp. 1-77.

⁴⁵ C. Villegas (2004). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*. CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo., La Paz: PLURAL Editores.

⁴⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2000). *op. cit.* p. 33.

⁴⁷ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2001). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, p. 27.

⁴⁸ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2002). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, p. 26.

⁴⁹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 47-48.

aerofotogramétrico conjunto.⁵⁰ En 2002, se concretó la I Reunión de Recursos Hídricos entre ambos países.⁵¹

Entre 2000 y 2003, hubo otros acontecimientos que cobrarían relevancia con posterioridad. En 2000, un académico boliviano concluyó que algunos actos unilaterales de Chile podrían tener validez jurídica en una eventual demanda.⁵² El año 2003, otro académico postuló que el Silala no era un río.⁵³ Por otra parte, desde 2003 los estibadores de los puertos chilenos comenzaron a efectuar paralizaciones episódicas que afectarían a los transportistas bolivianos.⁵⁴ En noviembre de 2003, en un diálogo reservado, el Presidente Mesa solicitó al Presidente Lagos, sin éxito, incluir cesión de soberanía en la negociación.⁵⁵ Tal posibilidad, había sido mencionada en forma previa al Presidente Lagos por su homólogo Sánchez de Lozada. El Presidente Lagos hizo presente que tal cesión requería que Bolivia hiciera una consulta previa a Perú.⁵⁶

3.2.2 Relación Chile-Bolivia en el período 2004-2010: Crisis y recomposición de vínculos bilaterales

Como resultado de la negativa chilena previa, en enero de 2004 el Presidente Mesa aseguró que con Chile había paz, pero no amistad.⁵⁷ Pocos días después, los mandatarios de Chile y Bolivia protagonizaron un áspero intercambio de intervenciones en la Cumbre de las Américas en Monterrey.⁵⁸ Como reacción inmediata, Bolivia canceló las negociaciones del TLC con Chile.⁵⁹ Pese a ello, el 17 de febrero, ambos países firmaron un Convenio sobre Controles Integrados de frontera.⁶⁰ En abril, Bolivia firmó un acuerdo de transferencia de gas con Argentina.⁶¹ El mismo incluyó la prohibición de efectuar envíos posteriores de ese gas a Chile.⁶² Santiago replicó suspendiendo las reuniones de profundización del ACE-22 iniciadas tras la postergación de las negociaciones del TLC y

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ “*Silala: las pruebas de Chile contra Bolivia*”, *La Tercera*, Santiago, 3 de abril de 2016.

⁵² R. Orias (2004). Bolivia-Chile: La cuestión de la mediterraneidad. Algunas consideraciones desde el Derecho Internacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, Santiago, Chile, Año 18, Nº 1-2, pp. 51-73.

⁵³ A. Bazoberry (2003). *El mito del Silala*. La Paz: Plural Editores.

⁵⁴ “Bolivianos dicen que huelga en puerto chileno vulnera tratados”, *Myplainview*, 26 de octubre de 2003.

⁵⁵ J. Rodríguez (2006). *op. cit.*

⁵⁶ “Lagos revela negociaciones con Bolivia por mar y Frei plantea ceder soberanía”, *La Tercera*, Santiago, 14 de octubre de 2011.

⁵⁷ “Lagos pierde la paciencia. Serie Chile Bolivia: La Trama Secreta”. *La Tercera*, Santiago, 26 de septiembre de 2004.

⁵⁸ “Mesa revela que en 2003 Lagos habló de un ‘sí’ de Chile para dialogar sobre demanda marítima”. *EjuTV*, La Paz, 8 de junio de 2015.

⁵⁹ C. Faundes (2004). *op. cit.*

⁶⁰ Gobierno de Chile (2004). Convenio Entre la República de Chile y la República de Bolivia sobre Controles Integrados de Frontera.

⁶¹ Lexivox (2004). Bolivia, Decreto Supremo Nº 27448, 13 de abril.

⁶² A. Van Klaveren (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Nº 169, pp. 155-170.

presentó una queja formal a las autoridades bolivianas.⁶³ Días después, un paro portuario en Arica motivó protestas de Bolivia.⁶⁴ En mayo, La Paz solicitó formalmente a Chile la habilitación del puerto de Iquique conforme al Tratado de 1904.⁶⁵ Durante junio, Chile descartó una propuesta del Presidente Mesa de reanudar relaciones diplomáticas para negociar gas a cambio de un acceso soberano al Océano Pacífico.⁶⁶ Ante ello, La Paz anunció que no exportaría gas a Chile y canceló concesiones mineras otorgadas a chilenos. En julio, tras realizar un referéndum sobre las futuras políticas relativas a los hidrocarburos, el Gobierno boliviano descartó exportar gas por un puerto chileno mientras no se solucionase su enclaustramiento.⁶⁷ En agosto, Bolivia y Perú firmaron una carta de intenciones con las condiciones para la exportación de gas boliviano por el puerto peruano de Ilo.⁶⁸ En octubre, una misión del Gobierno boliviano viajó a Chile para discutir un aumento de tarifas portuarias.⁶⁹ Ese mes, el Gobierno chileno aceptó la solicitud boliviana de descongelar el diálogo comercial y se reanudaron las negociaciones de profundización del ACE-22.⁷⁰

Durante su breve mandato, el Presidente boliviano Eduardo Rodríguez Veltzé (junio de 2005-enero de 2006) impulsó una reconducción de la política exterior de su país respecto a Chile. Ésta, enmarcada en una política exterior comprensiva de “buena vecindad” más amplia, buscó restablecer las confianzas y superar los desencuentros previos.⁷¹ La misma, logró recomponer rápidamente el diálogo bilateral. Se volvió a profundizar el ACE-22 a través del 15º Protocolo Adicional y se firmó un acuerdo para la

⁶³ C. Faundes (2004). *op. cit.*

⁶⁴ “Bolivia amenaza protestar ante la OEA por paro en el puerto de Arica”. *La Nación*, Santiago, 17 de abril de 2004.

⁶⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Gobierno Transparente (2004). República de Bolivia, Nota Nº 251/2004, 5 de mayo.

⁶⁶ “Chile/Bolivia- Chile rechaza la propuesta de “gas por mar” de Bolivia y descarta debatir el tema en la reunión de julio”. *Europapress*, 18 de junio de 2004.

⁶⁷ C. Faundes (2004). *op. cit.*

⁶⁸ “El gas de Bolivia será exportado por el puerto peruano de Ilo”. *AméricaEconómica.com*, 5 de agosto de 2004.

⁶⁹ L. Correa y V. García (2013). Turbulencias desde el mar: Chile-Bolivia. *Revista “Si Somos Americanos”*, Vol. 13, Nº 1, Santiago.

⁷⁰ C. Faundes (2004). *op. cit.*

⁷¹ Entrevista a ex Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “Mi gobierno trazó las bases de una política exterior comprensiva, de “buena vecindad”, con todos los países y particularmente con sus vecinos. En esta línea era indispensable superar los efectos de los desencuentros del anterior Gobierno con Chile, como aquellos expresados en la confrontación de Monterrey de 2004; en el entendimiento de los alcances de una pregunta del Referéndum producido en Bolivia el mismo año, referida al acuerdo con la política “del Presidente Carlos Mesa” para utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Pacífico, la denominada política “gas por mar”; o la postura frente a la elección del Secretario General de la OEA, entre otros aspectos que merecían superarse a través de un diálogo abierto, comprensivo a un espectro amplio de temas que son propios de países vecinos y complementarios y no sólo subsidiarios a la cuestión marítima, un asunto que tampoco dejó de ser central. Era necesario recuperar los canales de confianza y diálogo imprescindibles para abordar una serie de objetivos, desde el “tema marítimo” hasta otros que tenían relación con el libre tránsito de personas o productos; las asimetrías en la relación económica; los recursos hídricos, etc. y todos aquellos que en ese breve tiempo lograron configurar una “agenda”, no solo “sin exclusiones”, sino con temas específicos que incluso comenzaron a generar resultados concretos.”

eliminación del uso de pasaporte para turistas de ambos países. Asimismo, se acordó trabajar para el uso integrado de los recursos hídricos, incluyendo la realización de mediciones en el Silala.⁷² En noviembre de ese año se creó una subcomisión reservada, a nivel de viceministros para el tema marítimo.⁷³

A comienzos de 2006 asumieron sus respectivas primeras presidencias Evo Morales en Bolivia y Michelle Bachelet en Chile. En julio, los Vicecancilleres de ambos países firmaron la “Agenda de los 13 puntos”, acordada a nivel presidencial. Entre los puntos incluidos estaban el libre tránsito, el tema marítimo, y el Silala y recursos hídricos.⁷⁴ El mismo mes, Bolivia ratificó el Convenio sobre Controles Integrados de Frontera.⁷⁵ Chile lo hizo en diciembre.⁷⁶ Desde 2007, comisiones de ambos gobiernos se reunieron en forma reservada para buscar alternativas de solución al enclaustramiento planteado por Bolivia. Se habría considerado diferentes alternativas para un enclave en Tarapacá. Entre ellas, una al norte de Iquique, cerca de Pisagua, al sur de la Quebrada de Camarones y en Tiliviche.⁷⁷ Durante el mismo año, las autoridades bolivianas protestaron nuevamente por un aumento de tarifas portuarias.⁷⁸ En junio de 2008, Chile dictó su norma legal para habilitar el puerto de Iquique para el libre tránsito boliviano.⁷⁹

Entre agosto y septiembre de 2008, Bolivia enfrentó una crisis política y social que escaló y amenazó con provocar la salida del Presidente Evo Morales del poder. Chile, a cargo de la Secretaría Pro Tempore de la Unión de Naciones Sudamericanas, convocó una Cumbre Presidencial extraordinaria en Santiago. La reunión produjo una declaración de apoyo al Gobierno boliviano que promovía el diálogo entre las partes en disputa.⁸⁰

En febrero de 2009, entró en vigencia una nueva Constitución en Bolivia que otorgó categoría de objetivo nacional, irrenunciable e imprescriptible, al acceso soberano al Océano Pacífico.⁸¹ Durante el primer semestre del año, una delegación técnica boliviana viajó reservadamente a Tarapacá para reunirse con funcionarios de la Cancillería de Chile. Se habría concretado un segundo viaje con posterioridad.⁸² En junio, ambos países concordaron los términos de las Notas Reversales para habilitar el puerto de Iquique al régimen de libre tránsito.⁸³ Cinco meses después, los gobiernos alcanzaron un

⁷² Ministerio de Agricultura de Chile, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2005). Acuerdos Chile-Bolivia. 31 de octubre.

⁷³ “El retorno a Charaña”. *La Razón*, La Paz, 16 de febrero de 2014.

⁷⁴ P. Milet (2012). “La Política Exterior de Chile: enfoque histórico, 1990-2010” en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 315-332. Santiago: Editorial USACH/ RIL.

⁷⁵ Lexivox (2006). Bolivia: Ley N° 3453, 27 de julio.

⁷⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2006). Decreto 328, de 6 de diciembre.

⁷⁷ F. Thauby. “La Haya - No más autoelogios; hora de la autocrítica”. *fernandothauby.com*, 26 de febrero de 2014.

⁷⁸ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

⁷⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008). Decreto Supremo N° 141, 23 de junio.

⁸⁰ P. Milet (2012). *op. cit.*

⁸¹ Lexivox (2009). Bolivia: Constitución Política del Estado de 2009, 7 de febrero.

⁸² F. Thauby. “La Haya - No más autoelogios; hora de la autocrítica”. *fernandothauby.com*, 26 de febrero de 2014.

⁸³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2009). Acta de la XX Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia - Chile”, Santiago, 30 de junio.

preacuerdo respecto a los recursos hídricos del Silala.⁸⁴ Este fracasó debido a la emergencia de oposición al mismo en Bolivia.⁸⁵ El año 2010, tras el comienzo del Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), Chile inició obras de reconstrucción en el tramo del ferrocarril Arica-La Paz en su territorio.⁸⁶ En julio, durante la XXII Reunión de Consultas Políticas, se acordó “proponer así como alcanzar soluciones concretas, factibles y útiles en las próximas y sucesivas reuniones” respecto al tema marítimo. También se destacó la firma de un Acta de Entendimiento entre la Empresa Portuaria Arica y la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia, referida a un marco tarifario.⁸⁷ En agosto, una Comisión Técnica bilateral de Alto nivel visitó el puerto de Iquique para una revisión previa a su habilitación al libre tránsito. Los Presidentes Piñera y Morales se reunieron en octubre.⁸⁸ En diciembre acordando crear una comisión liderada por los cancilleres para acelerar la “Agenda de 13 puntos”.⁸⁹ Esa comisión se dio cita en Santiago y en La Paz, en enero y febrero de 2011, respectivamente.⁹⁰ La XXIII Reunión de Consultas Políticas, planificada para realizarse en Arica en noviembre de 2010, no se concretó.

3.2.3 Relación Chile-Bolivia en el período 2011-2016: Nueva crisis e incremento de la conflictividad

En febrero de 2011, una delegación chilena habría propuesto explorar la cesión de terrenos, sin soberanía, en la playa Las Machas en Arica.⁹¹ Sin embargo, desde ese mismo mes el Presidente Evo Morales se refirió a la posibilidad de llevar su demanda a tribunales internacionales.⁹² Esto aconteció pocos días después que la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA) detuviese en Panamá, con apoyo de Chile, al Director de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de Bolivia, General René Sanabria. Hasta 2009, Sanabria había sido un asesor cercano al Presidente Morales.⁹³

En marzo, el Presidente Evo Morales solicitó una propuesta escrita de parte de Chile que permitiese avanzar hacia un acceso soberano de su país al mar, la que exigió fuese

⁸⁴ “Embajador Alberto Van Klaveren. “Hubo varios esfuerzos para avanzar en un arreglo sobre el río Silala, pero siempre fueron suspendidos o terminados por la parte boliviana”. *El Mercurio*, Santiago, 28 de marzo de 2016.

⁸⁵ G. Cornejo. “Silala chilena desde 1908”. *El Periódico*, Tarija, 10 de enero de 2016.

⁸⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 18-28.

⁸⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). Acta de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Chile-Bolivia, 12-14 de julio.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ “El desconocido ofrecimiento de Piñera a Bolivia”. *La Tercera*, Santiago, 11 de enero de 2015.

⁹⁰ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011). Capítulo I, Relaciones Bilaterales, Bolivia, pp. 10-13.

⁹¹ “El desconocido ofrecimiento de Piñera a Bolivia”. *La Tercera*, Santiago, 11 de enero de 2015.

⁹² “Evo Morales apura “propuesta concreta” de Chile sobre salida al mar”. *El Mercurio*, Santiago, 17 de febrero de 2011.

⁹³ “Pesquisa de agentes encubiertos del OS-7 fue clave para caída del zar antidrogas de Bolivia”. *El Mercurio*, Santiago, 3 de marzo de 2011.

entregada antes del día 23 de ese mes.⁹⁴ Chile calificó como inaceptable el requerimiento, afirmando que se apartaba de los términos acordados por los gobiernos.⁹⁵ Tras no recibir la propuesta, ese mismo mes el Presidente Morales anunció que su país demandaría a Chile ante la Corte Internacional de Justicia.⁹⁶ En abril, Bolivia creó la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima y el Consejo Nacional de Reivindicación Marítima.⁹⁷ En junio, Carabineros de Chile detuvo a 14 uniformados bolivianos armados que traspasaron la frontera. Dos días más tarde, fueron expulsados de Chile.⁹⁸

Sin embargo, según ha trascendido, entre agosto y diciembre se produjeron reuniones reservadas entre Chile y Bolivia, no formalizadas. Ellas habrían sido acordadas por los mandatarios de ambos países en julio de ese año y encargadas al ingeniero comercial y empresario chileno Jorge Bunster y al jurista Walker San Miguel, ex-Cónsul de Bolivia en Chile. Se habría planteado un Tratado de Integración y Desarrollo. En ese marco, se habría avanzado en conversaciones respecto a un enclave sin soberanía para Bolivia en Mejillones u otra localidad cercana, para un complejo portuario-industria. Asimismo, se había conversado la posibilidad de transferir a Bolivia el ferrocarril Antofagasta-Bolivia. La Paz, por su parte, ofreció eliminar el veto de venta de gas a Chile y considerar una solución al tema del Silala conforme el preacuerdo de 2009. Sin embargo, las conversaciones concluyeron en diciembre cuando Bolivia consideró insuficiente el comodato de un terreno en la playa Las Machas en el borde costero al norte de esa ciudad, ofrecido por Chile. Al mismo tiempo, solicitó la entrega del ferrocarril Arica-La Paz y la carretera Arica-Tambo Quemado, en el entendido que más adelante serían parte de un corredor soberano.⁹⁹

En paralelo, en septiembre la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia (ASPB) había rechazado cualquier intento de incremento unilateral de tarifas portuarias. Ese mes, en el marco del Grupo de Libre Tránsito, Bolivia manifestó a Chile su interés por administrar de un modo directo el puerto de Arica.¹⁰⁰ En noviembre la Empresa de Ferrocarriles del Estado de Chile (EFE) suscribió un convenio de administración para la operación y mantención del ferrocarril Arica-La Paz con la Empresa Portuaria de Arica (EPA).¹⁰¹ En noviembre, el Vicecanciller boliviano, Juan Carlos Alurralde, advirtió que su país llevaría a Chile a un arbitraje de no revertirse lo que calificó como la privatización

⁹⁴ Discurso del Canciller David Choquehuanca, Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima de Bolivia, La Paz, 7 de junio de 2011.

⁹⁵ N. Ceppi (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si Somos Americanos*, Vol. 14, Nº 1, Santiago, Chile, junio.

⁹⁶ Discurso del Presidente Evo Morales en el Día de la Reivindicación Marítima. *Bolpress*, 23 de marzo de 2011.

⁹⁷ Lexivox (2011). Decreto Supremo Nº 834, 5 de abril.

⁹⁸ "Bolivia confirma detención de militares en Chile". *El Mostrador*, Santiago, 18 de junio de 2011.

⁹⁹ "Las minutas secretas del último esfuerzo entre Piñera y Evo Morales por una salida al Mar". *La Tercera*, Santiago, 2 de septiembre de 2018.

¹⁰⁰ L. Correa y V. García, V. (2013). *op. cit.*

¹⁰¹ Convenio Mandato de administración para la operación y mantención del ferrocarril Arica-La Paz. Puerto de Arica, 22 de noviembre de 2011.

de los puertos y del ferrocarril.¹⁰² En 2011, Bolivia también volvió a referirse al tema marítimo en las Asambleas Generales de la OEA y de la ONU. Durante 2012, el Gobierno boliviano anunció varios proyectos para aprovechar las aguas del Silala, desestimando entregar información a Chile.¹⁰³ Asimismo, declaró esas aguas un recurso natural estratégico del Estado Plurinacional.¹⁰⁴ A comienzos de 2013, tres uniformados bolivianos armados fueron detenidos en territorio chileno. Tras semanas de declaraciones cruzadas entre las autoridades de ambos países, fueron liberados en marzo.¹⁰⁵

En febrero de 2013, el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García, anunció que su país orientaría las principales actividades económicas y productivas hacia puertos de Perú.¹⁰⁶ Durante marzo, el Canciller de Chile, Alfredo Moreno, declaró que su país no estaba dispuesto a perder su frontera con Perú.¹⁰⁷ A los pocos días, el 24 de abril, Bolivia presentó una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia solicitando una negociación de buena fe con Chile para alcanzar un acceso soberano al Océano Pacífico.¹⁰⁸ En mayo, Bolivia denunció un conjunto de acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones anunciando que también denunciaría su acuerdo con Chile en esa materia.¹⁰⁹ Diez días después, Chile inauguró 206 kilómetros de vías del ferrocarril Arica-La Paz reparadas con recursos fiscales.¹¹⁰ A contar de agosto, los transportistas bolivianos reactivaron sus protestas ante problemas en los puertos chilenos.¹¹¹ En los meses siguientes, nuevas paralizaciones portuarias motivaron reclamos de Bolivia.¹¹² En octubre, el Ministro de Defensa boliviano criticó los avances del desminado realizado por Chile cerca de la frontera.¹¹³ En enero de 2014, la Empresa Portuaria Arica (EPA) y la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia (ASP-B), se reunieron y analizaron los servicios y tarifas en el terminal chileno.¹¹⁴ En julio, Bolivia

¹⁰² “Bolivia advierte a Chile con arbitraje si no revierte privatizaciones en Arica”. *La Tercera*, Santiago, 21 de noviembre de 2011.

¹⁰³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012). Comunicado de Prensa, Santiago, 5 de octubre.

¹⁰⁴ Lexivox (2012). Bolivia, Ley Nº 320 del 14 de diciembre.

¹⁰⁵ “Analistas acusan a Chile de “sobredimensionar” detención de soldados bolivianos”. *Radio Universidad de Chile*, Santiago, 20 de febrero de 2013.

¹⁰⁶ “Gobierno reorienta planificación económica en función de accesos al Pacífico por Ilo o Matarani”. *La Razón*, La Paz, 13 de febrero de 2013.

¹⁰⁷ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

¹⁰⁸ Corte Internacional de Justicia (2013). Application. Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), La Haya, 24 de abril.

¹⁰⁹ A. Orellana. “Bolivia denuncia sus Tratados Bilaterales de Inversión”. *Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CEPRID)*. 21 de julio de 2014.

¹¹⁰ “Piñera viaja a Arica por centenario de tren hacia La Paz”. *Cooperativa*, Santiago, 13 de mayo de 2013.

¹¹¹ “Transportistas denuncian que Chile no respeta Tratado de 1904”, *El Diario*, La Paz, 23 de agosto de 2013.

¹¹² “Bolivia pide compensación económica a Chile por paralización de la frontera durante huelga de ANEF”, *Bio-Bio Chile*, 30 de noviembre de 2013.

¹¹³ “Chile hizo un trabajo negligente en el desminado”, *Página Siete*, La Paz, 9 de octubre de 2013.

¹¹⁴ “Delegación busca solución a servicios y tarifas de Puerto Arica”, *El Diario*, La Paz, 21 de enero de 2014.

cuestionó el cumplimiento del Tratado de 1904 en materia de libre tránsito y la privatización de la actividad portuaria.¹¹⁵

El año 2014, al iniciar su segundo mandato, Michelle Bachelet descartó retomar el diálogo de la “Agenda de los 13 puntos”.¹¹⁶ Junto con dar continuidad en su labor al Agente ante la Corte Internacional de Justicia, nominó una nueva Embajadora de Chile en Países Bajos.¹¹⁷ Con motivo de la presencia de Evo Morales en Chile en el marco de un encuentro regional, 4.500 personas y una veintena de organizaciones apoyaron la causa boliviana.¹¹⁸

En julio, Chile solicitó a la Corte Internacional de Justicia que se declarase incompetente para seguir conociendo la demanda boliviana.¹¹⁹ En septiembre, Bolivia requirió que la ALADI realizase consultas en el marco del ATIT por estimar que, en virtud del libre tránsito, Chile no debía aplicar normas de ese acuerdo a los transportistas bolivianos.¹²⁰ Chile hizo presente que consideraba que existía plena compatibilidad entre la aplicación de las normas del ATIT y el libre tránsito.¹²¹ En los siguientes meses, la causa boliviana recibió diferentes manifestaciones de apoyo. En noviembre, del Presidente de Uruguay, José Mujica.¹²² En diciembre, de los países ALBA.¹²³ También en diciembre, el Ministro de Defensa de Bolivia volvió a acusar a Chile de no cumplir con la Convención de Ottawa.¹²⁴ Por su parte, el Comité de Representantes de ALADI propuso que Chile y Bolivia retomasen el diálogo y le presentasen los resultados del mismo.¹²⁵

A mediados de 2015, Bolivia protestó por nuevas paralizaciones en los puertos de Arica e Iquique.¹²⁶ Chile hizo presente que el puerto de Iquique no estaba habilitado para libre tránsito.¹²⁷ Bolivia responsabilizó al Estado chileno y exigió el inmediato

¹¹⁵ “Chile vulnera tratado de paz y amistad de 1904, dice canciller Choquehuanca”, *La Razón*, La Paz, 9 de julio de 2014.

¹¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2014). Declaración, 23 de marzo.

¹¹⁷ “Nombran a María Teresa Infante Embajadora en Países Bajos”, *24 Horas*, Santiago, 27 de mayo de 2014.

¹¹⁸ “Presidente Morales destaca apoyo de intelectuales y pueblo chileno a demanda marítima”, *Prensa del Palacio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz, 12 de marzo de 2014.

¹¹⁹ “Canciller informó entrega de documento con objeciones a la competencia de la CIJ”, *Sala de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Santiago, 15 de julio de 2014.

¹²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia (2014). Comunicado, 12 de diciembre.

¹²¹ “Canciller Muñoz manifestó su satisfacción con recomendación de la ALADI de sostener diálogo bilateral, frente a consulta boliviana”, *Sala de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Santiago, 12 de diciembre de 2014.

¹²² “José Mujica: “Bolivia debe tener salida al mar por donde sea””, *El Comercio*, Lima, 28 de noviembre de 2014.

¹²³ “Declaración de la XIII Cumbre del ALBA-TCP y Conmemoración de su X aniversario”, XIII Cumbre ALBA-TCP, La Habana, Cuba, 14 de diciembre de 2014.

¹²⁴ “Ministro de Defensa dice que Chile incumple Convención de Ottawa sobre desminado en la frontera”. *La Razón*, La Paz, 4 de diciembre de 2014.

¹²⁵ Asociación Latinoamericana de Integración (2014). “Bolivia y Chile acogen fórmula de solución propuesta por el Comité de Representantes de la ALADI”, Montevideo, 18 de diciembre.

¹²⁶ “Rechazo a comunicado emitido por la Cancillería de Chile”, *Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz, 1 de junio de 2015.

¹²⁷ “Gobierno de Chile rechaza comunicado de Bolivia sobre paro portuario en Iquique”, *Sala de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Santiago, 12 de junio de 2015.

resarcimiento económico por las pérdidas correspondientes a su comercio por Arica.¹²⁸ En los siguientes meses, la causa marítima boliviana recibió solidaridad de otros gobiernos. Primero lo hizo Perú.¹²⁹ Después se sumaron Cuba y Venezuela.¹³⁰ En julio, el Presidente de Paraguay desmintió versiones de prensa boliviana que afirmaban que apoyaba la causa marítima de Bolivia.¹³¹ Durante el transcurso de octubre, el mandatario de Ecuador realizó una aclaración similar.¹³² Expresiones favorables al diálogo del Papa Francisco durante una visita a Bolivia, tuvieron interpretaciones divergentes en Bolivia y Chile.¹³³ En julio de 2015, el Presidente Morales responsabilizó a chilenos, que no identificó, de promover manifestaciones y un paro indefinido contra su administración.¹³⁴ Asimismo, acusó - sin proporcionar evidencias - al Cónsul General de Chile en La Paz de realizar acciones para generar inestabilidad en su Gobierno.¹³⁵

En septiembre de 2015, la Corte Internacional de Justicia se declaró competente para conocer el caso “Bolivia c. Chile” tras revisar una Excepción Preliminar presentada por Santiago el año 2014. Si bien el tribunal dio curso al proceso, acotó el ámbito del objeto de la controversia y del posible resultado de la sentencia de fondo. En su falló, estableció que, incluso asumiendo que esa Corte decidiera que existía la obligación de negociar, no sería su tarea predeterminar el resultado de cualquier negociación que tuviese lugar como consecuencia de tal obligación.¹³⁶

A fines de 2015, Chile cuestionó la inacción de Bolivia frente a delitos cometidos en la región fronteriza de ambos países.¹³⁷ En forma simultánea, La Paz expresó su molestia por ejercicios militares chilenos.¹³⁸ El intercambio de declaraciones determinó nuevas tensiones. En marzo de 2016, el Presidente Evo Morales anunció que su país estudiaría demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia por el uso de las aguas del Silala.¹³⁹ Dos meses más tarde, creó la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala y Todos los Recursos Hídricos en Frontera con la República de

¹²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia (2015). Declaración, La Paz, 11 de junio.

¹²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2015). Declaración de Isla Esteves: Encuentro Presidencial y Primera Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú-Bolivia, Lima, 26 de junio.

¹³⁰ “Chile expresa molestia a Venezuela y Cuba por respaldo a Bolivia”, *Canal 13*, Santiago, 13 de octubre de 2015.

¹³¹ “Paraguay afirma ser neutral tras dichos bolivianos de presunto apoyo”, *El Mercurio*, Santiago, 3 de julio de 2015.

¹³² “Presidente Rafael Correa niega dichos sobre apoyo a demanda marítima boliviana luego de reunirse con Bachelet”, *Radio Agricultura*, Santiago, 15 de octubre de 2015.

¹³³ “Papa Francisco instó a un “diálogo franco” entre Bolivia y Chile sobre tema marítimo”, *El Mercurio*, Santiago, 9 de julio de 2015.

¹³⁴ “Comcipo radicaliza su protesta y Evo cree que Chile la promueve”, *La Razón*, La Paz, 20 de julio de 2015.

¹³⁵ “Evo Morales evalúa la expulsión de cónsul chileno”, *La Razón*, La Paz, 4 de agosto de 2015.

¹³⁶ Corte Internacional de Justicia (2015). “Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile) preliminary objection”, punto 33, p. 14, La Haya, 24 de septiembre.

¹³⁷ “Chile entrega nota diplomática a Bolivia por reiterados delitos en la frontera”, *EFE*, 2 de noviembre de 2015.

¹³⁸ “Gobierno ve que Chile ‘provoca’ con reclamo y ejercicios militares”, *La Razón*, La Paz, 3 de noviembre de 2015.

¹³⁹ “Bolivia demandará a Chile por el Silala en La Haya”, *Página Siete*, La Paz, 26 de marzo de 2016.

Chile.¹⁴⁰ Sin embargo, a comienzos de junio, Chile demandó sorpresivamente a Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia. Santiago solicitó que la Corte juzgase y declarase que el sistema del río Silala, junto con las porciones subterráneas de su sistema, constituyen un curso de agua internacional, cuyo uso se rige por el derecho intencional consuetudinario. Chile también requirió que el tribunal reconociese su derecho al uso equitativo y razonable de esas aguas y solicitó que dictaminase que Bolivia debía adoptar medidas para evitar la contaminación u otras formas de daño, notificando de tales medidas a Chile.¹⁴¹

En mayo de 2016, Evo Morales acusó a Chile de haber instalado una base militar con misiles cercana al Silala.¹⁴² Santiago descartó esa aseveración.¹⁴³ Dos meses después, el Canciller Choquehuanca realizó una visita no oficial a los puertos de Arica y Antofagasta manifestando que el objetivo era inspeccionar su funcionamiento.¹⁴⁴ Tras conocer la planificación de la visita, Chile hizo presente que ningún tratado vigente contemplaba la figura de “visitas de inspección” a instalaciones portuarias o de otra índole en su territorio. Preciso que las instalaciones de ASPB en los puertos chilenos no eran enclaves bolivianos ni gozaban de inmunidades que permitiese el desplazamiento de autoridades de Bolivia. Adicionalmente, calificó la visita como una operación mediática que buscaba desafiar la soberanía chilena.¹⁴⁵ Pocos días después, Chile comunicó a Bolivia que denunciaría el Acuerdo sobre Exención del Requisito de Visas para los Titulares de Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales y de Servicio.¹⁴⁶ A mediados de octubre, los Cancilleres de ambos países intercambiaron declaraciones contrapuestas relativas a los cobros portuarios.¹⁴⁷ A fines del mismo mes, los transportistas y el Gobierno boliviano protestaron ante un nuevo paro portuario en Arica.¹⁴⁸

En su conjunto, los sucesos descritos en el presente capítulo dejan en evidencia tres situaciones fundamentales para el estudio de la relación bilateral en este periodo. Su progresiva complejidad y la reiteración de episodios conflictivos iniciados en 1997, 2004 y 2011. Estos últimos, hicieron oscilar la relación chileno-boliviana entre una promisoriosa integración - que en algunos aspectos alcanzó a la interdependencia -, y un diálogo político difícil que llevó incluso a judicializar algunas materias. Asimismo, la relevancia que alcanzan o pueden alcanzar las diferentes valoraciones que la población de cada país asigna a los eventos relacionados con la Guerra del Pacífico en sus respectivas culturas políticas.

¹⁴⁰ Derechoteca (2016). Bolivia. Decreto Supremo Nº 2760, del 11 de mayo.

¹⁴¹ Corte Internacional de Justicia (2016). Chile institutes proceedings against Bolivia with regard to a dispute concerning the status and use of the waters of the Silala”, 6 de junio.

¹⁴² “Evo Morales: Instalación de base militar chilena en la frontera es una “agresión””, *La Razón*, La Paz, 8 de mayo de 2016.

¹⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2016). Comunicado de Prensa, 8 de mayo.

¹⁴⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia (2016). Comunicado, 22 de julio.

¹⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2016). Comunicado del Gobierno de Chile, 19 de julio.

¹⁴⁶ “Canciller anunció que Chile denunciará convenio de exención de visas diplomáticas con Bolivia”, *Sala de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*, Santiago, 19 de julio de 2016.

¹⁴⁷ “Bolivia desmiente dichos de Muñoz sobre lucro en Arica”, *ErBol Digital*, 25 de octubre de 2016.

¹⁴⁸ “Nuevo paro en Chile con perjuicios para Bolivia”, *El Deber*, Santa Cruz, 26 de octubre de 2016.

La densidad exhibida por la relación en este periodo y las citadas fluctuaciones, otorgan un grado dificultad creciente al análisis de los acontecimientos. El análisis de los siguientes cinco capítulos tiene por objetivo revisar la relación bilateral a través de las variables identificadas en el Capítulo 1 con la finalidad de estructurar una explicación articulada de los acontecimientos desde la perspectiva de la acción de los estados, su movilización de recursos y los procesos decisorios involucrados.

Capítulo 4

Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral 1990-2016: Primer nivel de análisis

Desde una perspectiva general, la revisión efectuada permitió observar que la actividad de ambos Estados se desarrolló en un escenario en el que otros actores pugnaron por lograr injerencia en política bilateral. En algunas ocasiones los intereses de esos actores fueron complementarios con las políticas impulsadas por los Estados y las potenciaron. En otras ocasiones, compitieron con ellas o se contrapusieron. Por ello, las capacidades para definir e implementar los objetivos propios, a la vez que identificar y reaccionar ante las modificaciones de objetivo del otro Estado, resultaron determinantes para el curso de la relación bilateral. La revisión de los principales episodios del periodo, busca identificar las fluctuaciones que podrían haber exhibido ambos Estados en sus capacidades para mantener el curso de la relación bilateral conforme a sus objetivos. Se revisará la injerencia de actores no estatales en ello, como así también los efectos de cambios del objetivo prioritario decidido por alguno de los Estados. De verificarse estas situaciones, o alguna de ellas, el análisis que se realiza busca contribuir a dos situaciones. Establecer la existencia de una asociación entre lo observado y la existencia de capacidades estatales acotadas para formular y ejecutar la relación vecinal. Asimismo, otorgar valor explicativo a las variables identificadas previamente y a la decisión de utilizar una metodología de análisis particular.

4.1 Rol de los Estados y la acción de otros actores en relación bilateral chileno-boliviana

Desde 1990, los presidentes de Chile y Bolivia fueron los principales responsables de la política exterior, incluida la bilateral, conforme a las atribuciones que les reservaron sus Constituciones. Así lo estableció la Constitución boliviana de 1967 que regiría al país altiplánico hasta comienzos de 2009.¹ También la Carta fundamental dictada en febrero de 2009.² Lo mismo aconteció con la Constitución chilena de 1981.³ Estas tres constituciones, dos de las cuales aún están vigentes, reservaron al Poder Ejecutivo la conducción de las relaciones internacionales. En el caso de los Poderes Legislativos, en ambos países las constituciones citadas les asignaban un rol acotado en las políticas exteriores, lo que no inhibió a algunos parlamentarios de buscar injerencia en la relación bilateral. Adicionalmente, en los dos países, los regímenes democráticos generaron condiciones propicias para la incorporación de otros actores en la relación bilateral.

¹ Lexivox (2017). Bolivia: Constitución política de 1967, 2 de febrero de 1967.

² Lexivox (2009). *op. cit.*

³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Decreto N° 100, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Los Estados de Chile y Bolivia se complementan con otros actores (1990-2003)

Luego del retorno de Chile a la democracia en 1990, los gobiernos de ambos países se involucraron en un diálogo que permitió una positiva relación bilateral. Se superaron diferencias menores, como demarcaciones fronterizas pendientes y el problema del acopio de minerales en la ciudad de Antofagasta. A la vez, se avanzó en materias sustantivas firmando un conjunto de acuerdos en diferentes ámbitos. Aunque sin resultado, los gobiernos también abordaron la posibilidad de negociar un enclave en Pisagua en 1990 y la incorporación de Iquique al régimen de libre tránsito en 1997. En 1993, el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consultas Políticas institucionalizó un diálogo oficial pese a la ausencia de relaciones diplomáticas. Liderados por sus mandatarios, Chile y Bolivia crearon el Comité de Frontera e Integración en 1997, concordaron la “Agenda de Algarve” en 2000 y avanzaron en la negociación del proyecto de gasoducto a contar de 2001. El deterioro episódico del diálogo bilateral también respondió a decisiones presidenciales. Este fue el caso de las declaraciones del Presidente Jaime Paz Zamora en 1993, la ofensiva internacional boliviana emprendida por el Presidente Banzer en el período 1997-1999, y los desacuerdos entre mandatarios a fines de 2003, que fueron explícitos en 2004.

La actividad parlamentaria relativa a la relación bilateral adquirió progresiva notoriedad desde 1990. Ese año, ambos Senados iniciaron sus contactos con una reunión de sus presidentes.⁴ Los congresistas de los dos países se reunieron en 1992, 1994 y 1995. Este último año quedó conformada una comisión de Senadores en Chile para tratar los asuntos de Bolivia.⁵ Pese a ello, en 1993 y 1997, respectivamente, hubo declaraciones de congresistas bolivianos que dejaron en evidencia interpretaciones divergentes respecto al libre tránsito y la naturaleza del Silala.⁶

A nivel comunal, los ediles y autoridades de Arica, Iquique, Tocopilla, Mejillones, Putre, Santa Cruz, Oruro y de la Gran Tierra de los López (Potosí) protagonizaron contactos vecinales entre 1991 y 2001.⁷ En el país altiplánico, un conjunto de organizaciones sindicales y ciudadanas resultó determinante en la “guerra del gas” y en el fracaso del proyecto de gasoducto en 2003.⁸ Entre ellas, la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Obrera Regional de la ciudad de El Alto (COR), las juntas de vecinos de El Alto y los comités cívicos de Tarija y Santa Cruz.⁹ Ante esa oposición, el Presidente Quiroga descartó firmar el acuerdo del gasoducto con Chile.¹⁰

Desde 1990, los sectores empresariales de ambos países comenzaron a exhibir un dinamismo que se complementó con la acción de sus gobiernos. A fines de ese año, en

⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1990). *op. cit.*

⁵ S. Bitar (2012). *Un futuro común. Chile, Bolivia y Perú*. Santiago: Penguin Random House.

⁶ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

⁷ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2001). *op. cit.*

⁸ Se trató de la primera oportunidad en que se podría concluir que el complejo Estado-sociedad civil descrito por el Constructivismo lograba injerencia efectiva en el curso de la relación bilateral.

⁹ C. Villegas (2004). *op. cit.*

¹⁰ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

el Primer Encuentro Empresarial Chile-Bolivia, la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, firmaron el “Acta de La Paz”. El documento recomendó iniciar un proceso de complementación económica a través de la firma de un acuerdo bilateral.¹¹ Al año siguiente, ya existían cámaras de comercio Boliviano-chilenas en La Paz y Santa Cruz.¹² Entre 1990 y 1993, los sectores privados de Chile y Bolivia comenzaron a buscar oportunidades de negocios en el otro país. Empresarios bolivianos visitaron Iquique en 1990 y Arica en 1991, participaron en la Feria Internacional de Santiago en 1991, 1992 y 1993, así como en la feria minera “Expomin” en la misma ciudad el año 1992.¹³ Sus contrapartes chilenas se hicieron presentes en Bolivia a través de misiones comerciales en 1991 y 1992, y asistieron a la Feria de Santa Cruz en 1992 y 1993.¹⁴ Estas iniciativas estimularon la firma del Acuerdo de Complementación Económica en 1993, el que se benefició posteriormente de sucesivos Protocolos, y la suscripción del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, en 1994. Asimismo, la actividad comercial favoreció la idea de negociar un tratado de libre comercio (TLC). La búsqueda del fortalecimiento de diversos vínculos durante la década de 1990, que puede ser explicado por postulados de la Interdependencia, buscó superar desconfianzas de carácter realista que habían predominado en forma previa.

Aunque el año 2000, la empresa DUCTEC amenazó con complicar la relación bilateral al intentar cobrar a empresas chilenas por las aguas del Silala, la iniciativa no prosperó.¹⁵ A contar de 2001, el apoyo de los principales actores del sector privado boliviano fue relevante para el inicio de la negociación del proyecto de gasoducto con Chile.¹⁶ Con posterioridad, al desencadenarse las protestas de la “guerra del gas” el año 2003, los empresarios de Santa Cruz buscaron mantener el régimen jurídico para posibilitar el proyecto.¹⁷ A mediados de ese año, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Cámara Departamental de Industria de Cochabamba apoyaron la iniciativa de rehabilitar la vía férrea Arica-La Paz.¹⁸ La decisión del Ejecutivo boliviano de buscar incorporar territorio con soberanía en las negociaciones con Chile desde fines de 2003 respondió a lo que entendió era requerido por su opinión pública (*vid supra*, p. 153).

Por su parte, los medios de prensa sólo tuvieron injerencia esporádica. En 1996, el periódico boliviano El Diario acusó a Chile de desviar las aguas del Silala.¹⁹ Tras ello, desplegó una exitosa campaña que llevó al cuestionamiento de la naturaleza fluvial de esos recursos hídricos. En septiembre de 2001, el periódico chileno La Tercera divulgó la negociación reservada del proyecto de gasoducto.²⁰ Esa publicación desencadenó una

¹¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1990). *op. cit.*

¹² O. Fuentes (1993). *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1991). *op. cit.*

¹⁵ “Empresa boliviana cortará suministro de agua del Río Silala a Chile”, *El Mercurio*, Santiago, 13 de junio de 2000.

¹⁶ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

¹⁷ C. Villegas (2004). *op. cit.*

¹⁸ “Privados piden rehabilitar tren Arica-La Paz. Bolivia”, *La Razón*, La Paz, 4 de junio de 2003.

¹⁹ A. Bazoberry (2003). *op. cit.*

²⁰ V. Mirosevic (2011). *op. cit.*

reacción contraria en Bolivia. En este período, dos académicos bolivianos presentaron propuestas que resultarían relevantes para la relación bilateral con posterioridad. El año 2000 Ramiro Orias postuló que los actos unilaterales en los que Chile había estado dispuesto a negociar la entrega de territorio a Bolivia podían tener validez jurídica en una demanda.²¹ Para ello, se basó en la Teoría de los Actos Unilaterales de los Estados como fuente emergente del Derecho Internacional Público, específicamente la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.²² En 2003, el hidrólogo Antonio Bazoberry afirmó en su libro *El mito del Silala* que los recursos hídricos del Silala no correspondían a un río, sino a bofedales cuyas aguas no fluyen naturalmente por la superficie ni son parte de una cuenca hidrográfica.²³

Estados parcialmente complementarios e incremento de injerencia de otros actores (2004-2010)

Los principales acuerdos y desacuerdos en el periodo 2004-2010 respondieron, en último término, a decisiones de los mandatarios de ambos países. Los desacuerdos más relevantes fueron las decisiones bolivianas que descartaron el proyecto de gasoducto por territorio chileno, vender gas a Chile, y continuar la negociación de un TLC. Asimismo, las decisiones chilenas que descartaron negociar soberanía territorial y que llevaron a la suspensión transitoria de la negociación de los protocolos del ACE-22. Cabe observar que estas situaciones se produjeron básicamente el año 2004.²⁴ Entre los acuerdos de mayor importancia se contaron la recomposición del diálogo concretada en 2005 y el establecimiento de la “Agenda de los 13 puntos” en 2006. El año 2005, el positivo diálogo entre los presidentes Rodríguez Veltzé y Lagos, favorecido por su encuentro en reuniones internacionales en Nueva York, Salamanca y Montevideo, resultó determinante.²⁵ Los sucesivos Protocolos que ampliaron el ACE-22 y los esfuerzos por resolver diferencias respecto a recursos hídricos fueron otras iniciativas lideradas por los presidentes. Las decisiones de los mandatarios que generaron o incrementaron la tensión bilateral fueron múltiples.

Si los actores no estatales habían favorecido en general una relación bilateral positiva desde 1990, desde 2003 exhibieron un cambio que se con posterioridad incidió en la relación con Chile. Primero, se produjo el fin del consenso previo entre la mayoría parlamentaria (MNR, MIR, ADN, NFR) respecto a negociar un gasoducto por Chile. Después, el opositor Movimiento al Socialismo (MAS) organizó protestas masivas para

²¹ R. Orias (2004). *op. cit.*

²² “Ramiro Orias, el abogado que propuso demandar a Chile”, *Página Siete*, La Paz, 14 de octubre de 2015.

²³ A. Bazoberry (2003). *op. cit.*

²⁴ La creciente cobertura de prensa internacional disponible permitió que ambos Estados la utilizarán en forma articulada para exponer sus intereses y acciones, incluidas aquellas que podrían interpretarse como de retaliación.

²⁵ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: La recomposición del diálogo político con Chile responde a mi decisión como Presidente de reconducir la política exterior frente a Chile luego de una evaluación del curso que había tomado durante la gestión de mi predecesor Carlos Mesa en ejercicio de atribuciones constitucionales. Se concreta a través de diversos contactos diplomáticos y políticos con el Gobierno de Ricardo Lagos”.

impedir un acuerdo con Chile. Esto, tras acusar al Gobierno de negociar de espaldas al pueblo.²⁶ No obstante ello, el año 2006 la aproximación a Chile concretada por el Presidente Rodríguez fue bien recibida por la opinión pública boliviana. Durante las reuniones del Consejo de ex-Cancilleres y del Congreso de Bolivia, no se censuró el renovado diálogo con Chile.²⁷ Las críticas a la conducción de la relación bilateral sólo reemergieron en 2009 como reacción al preacuerdo por los recursos hídricos del Silala.²⁸

En el caso chileno, la negociación de la "Agenda de los 13 puntos" en 2006 fue utilizada por actores políticos que, en general, buscaron obtener notoriedad. Algunos apoyaron la agenda, incluso antes de su aprobación, otros cuestionaron su falta de precisiones respecto a la materia más relevante para Bolivia, el tema marítimo. En junio de ese año, congresistas chilenos se reunieron con autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo boliviano argumentando desarrollar diplomacia parlamentaria.²⁹ Propusieron crear una liga interparlamentaria binacional y firmaron la "Declaración de La Paz", comprometiéndose a buscar fórmulas de solución para los conflictos binacionales pendientes.³⁰ En 2007, el diputado oficialista chileno, Jorge Tarud, solicitó a su Cancillería sincerar el diálogo con Bolivia para no crear falsas expectativas en el país vecino.³¹ Desde ese mismo año, las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambos Senados se reunieron en forma periódica. En ese marco, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile, conformó el Grupo Interparlamentario Chileno-Boliviano el año 2010. Hasta el año 2011, en general la participación del Congreso de Chile en las relaciones exteriores estuvo caracterizada por un bajo perfil. En lo fundamental, apoyó los lineamientos de su Cancillería.³²

Durante el período 2004-2010, el incremento del flujo de bienes, favorecido por el libre tránsito y por el ACE-22 y sus protocolos, generó beneficios, pero también dificultades con actores no estatales. El escenario más complejo se produjo en los puertos chilenos. La privatización de algunas faenas y el aumento del comercio

²⁶ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

²⁷ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: "¿Se produjeron manifestaciones relevantes de algún actor político o de la sociedad boliviana que buscasen lograr injerencia en las decisiones del Poder Ejecutivo respecto a la relación bilateral con Chile?" "Ninguna relevante que yo recuerde. Al contrario, el registro de las reuniones que sostuve con el Presidente Lagos, quien también acudió a la ceremonia de transmisión de mando presidencial, fueron bien recibidas por la opinión pública que le dio muestras de simpatía a su llegada a La Paz. También recuerdo que durante mi Presidencia se celebraron reuniones del Consejo de Ex Cancilleres y del Congreso de la República referidas a la relación con Chile, sin que se hubiese producido manifestación de censura ni injerencia alguna".

²⁸ "Embajador Alberto Van Klaveren. "Hubo varios esfuerzos para avanzar en un arreglo sobre el río Silala, pero siempre fueron suspendidos o terminados por la parte boliviana", *El Mercurio*, Santiago, 28 de marzo de 2016.

²⁹ D. Valda (2010). Construcción de una Política Comunicacional para la cooperación entre Chile y Bolivia. Análisis mediático de la prensa 2006-2007 y visión de los actores y expertos. Tesis de Grado para optar a Magíster de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, abril.

³⁰ "Chile-Bolivia: Diplomacia parlamentaria causa alboroto", *Inter Press Service*, 30 de junio de 2006.

³¹ "Descarta acuerdo sobre salida marítima", *La Prensa*, Ciudad de Panamá, 7 de agosto de 2007.

³² G. Aranda y J. Riquelme (2011). Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, Nº 28.

internacional boliviano, determinaron que paralizaciones de estibadores y aduaneros afectasen la relación bilateral. A contar de 2004, tras el ingreso de operadores privados en los puertos de Arica y Antofagasta, los transportistas bolivianos ya no responsabilizaron a los sindicalistas chilenos, como lo habían hecho el año 2003.³³ Desde entonces, al producirse paralizaciones de estibadores, se alinearon con las autoridades de su país que cuestionaban el cumplimiento del libre tránsito por parte de Chile.³⁴ En tanto la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia expresó su preocupación al Gobierno de La Paz y le solicitó buscar soluciones, la Cancillería boliviana advirtió a Chile que podía recurrir a la OEA.³⁵ El año 2007, junto con protestar por un aumento de tarifas portuarias, Bolivia reiteró que no reconocería a la empresa Terminal Puerto Arica como intermediaria entre el Estado y los empresarios de su país.³⁶ Entre 2003 y 2010 hubo cinco paros portuarios - 2003, 2004, 2007, 2008 y 2009 -, que totalizaron 41 días y motivaron protestas bolivianas.³⁷

Diferentes fueron las situaciones experimentadas en Bolivia por las empresas DUCTEC, boliviana, y Quiborax, chilena, que vieron canceladas sus concesiones en Bolivia. El año 2003, debido a su incumplimiento del contrato, el Estado boliviano canceló una concesión otorgada a DUCTEC para utilizar las aguas del Silala.³⁸ Ello restó importancia a la negativa chilena a reconocer la licitación de lo que consideraba un río de curso internacional.³⁹ Al año siguiente, Quiborax vio canceladas concesiones mineras que se le habían concedido con anterioridad. El año 2005 la empresa optó por demandar al Estado boliviano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).⁴⁰ Pese a estas situaciones, los empresarios de ambos países continuaron reuniéndose en forma periódica hasta la Rueda de Negocios Chile-Bolivia en Santiago en 2010.⁴¹

La sociedad civil resultó protagónica en dos episodios relevantes durante el período. En marzo de 2006, con motivo de la asistencia de Evo Morales a la ceremonia de cambio de mando presidencial en Chile, el mandatario y la causa marítima de su país, recibieron diferentes manifestaciones de apoyo de chilenos. Primero, en un acto masivo que contó con la asistencia de seis mil simpatizantes e incluyó a algunos políticos.⁴² Después, durante una reunión con el Comité de Coordinación del Reencuentro boliviano-

³³ "Gremios en picada contra portuarios", *La Estrella de Arica*, Arica, 24 de octubre de 2003.

³⁴ "Camioneros bolivianos solidarizan y se complica más el paro en Arica", *El Mercurio*, Santiago, 16 de abril de 2004.

³⁵ "Bolivia notifica a Chile que apelará a la OEA por paro en Arica", *El Mercurio*, Santiago, 17 de abril de 2004.

³⁶ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

³⁷ A. Guzmán (2012). El libre tránsito de Bolivia y el ferrocarril Arica-La Paz. *Reintegración Marítima Bolivia blog*.

³⁸ "Silala, las aguas de la discordia". *Ideas y Propuestas*, Fundación Jaime Guzmán, Santiago, Nº 38, septiembre de 2009, pp. 1-7.

³⁹ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

⁴⁰ "El juicio internacional que una empresa chilena ganó a Bolivia", *La Tercera*, Santiago, 20 de septiembre de 2015.

⁴¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). *op. cit.*

⁴² D. Valda (2010). *op. cit.*

chileno.⁴³ Con posterioridad, en 2009, el Comité Cívico Potosinista (Comcipo) y delegados de la población de Quetena Chico, se opusieron e hicieron fracasar el preacuerdo de su Gobierno con Chile respecto al Silala.⁴⁴ La población de Potosí consideró que el acuerdo ponía en cuestión la plena propiedad boliviana del recurso hídrico y omitía la existencia de una deuda histórica por su utilización.⁴⁵ La injerencia lograda por la sociedad civil boliviana en este episodio, al igual que lo acontecido en 2003, puede interpretarse desde una visión constructivista. Pese a lo anterior, la actividad integradora de los ediles a través de asociaciones municipales transfronterizas se mantuvo hasta 2010.⁴⁶

Deterioro del diálogo entre Estados y consolidación de la actividad de otros actores (2011-2016)

A contar de 2011, tanto las disputas que llevaron al deterioro de la relación bilateral, como a su judicialización de la misma, respondieron a intervenciones y decisiones de los Estados. Hubo desacuerdos relativos al libre tránsito, el transporte, los recursos hídricos, el desminado y, el más relevante, respecto a la obligación de negociar un acceso soberano al mar para Bolivia. También se enmarcaron en la esfera de responsabilidad estatal las detenciones de uniformados bolivianos en territorio chileno los años 2011 y 2013. La captura del ex-General boliviano René Sanabria efectuada en Panamá por la Oficina Anti-Drogas de los Estados Unidos por sus vínculos con el narcotráfico, fue otro episodio que involucró a los gobiernos. En Chile, la policía colaboró con la agencia norteamericana en la operación de captura de Sanabria.⁴⁷ En Bolivia, el Presidente Evo Morales manifestó su molestia por no haber sido informado de ella.⁴⁸ Un elemento novedoso fue la estrategia desplegada por los gobiernos para involucrar en forma activa en la relación bilateral a ex-presidentes y ex-ministros. También lo fue la búsqueda de apoyo que realizó Bolivia para su causa marítima entre personalidades internacionales y miembros o agrupaciones de la sociedad civil chilena.

Al interrumpirse el diálogo entre las autoridades de Santiago y La Paz en 2011, la conducción de la relación bilateral fue el tema de reiteradas intervenciones de políticos en los medios de comunicación. En 2011, cuando el Gobierno boliviano anunció su intención de demandar a Chile, obtuvo el inmediato apoyo de ex-presidentes de ese país.⁴⁹ En pocos, días se sumó el Congreso en forma transversal.⁵⁰ Meses más tarde, un

⁴³ "Aclaman a Evo en Chile y gritan "mar para Bolivia"", *Rebelión*, 13 de marzo de 2006.

⁴⁴ "Bolivia-Chile: Potosí se movilizará contra la negociación en las aguas del Silala", *EjuTV*, La Paz, 8 de julio de 2009.

⁴⁵ "La cuestión del Silala", *La Razón*, La Paz, 15 de junio de 2016.

⁴⁶ F. Arenas (2013). *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos*. Santiago: RIL Editores.

⁴⁷ "Pesquisa de agentes encubiertos del OS-7 fue clave para caída del zar antidrogas de Bolivia", *El Mercurio*, Santiago, 3 de marzo de 2011.

⁴⁸ "Evo acusa a Chile de deslealtad por no informar sobre zar antidrogas", *EjuTV*, La Paz, 1 de mayo de 2011.

⁴⁹ "Ex Presidentes de Bolivia respaldan demanda internacional contra Chile", *La Tercera*, Santiago, 28 de marzo de 2011.

⁵⁰ "Bolivia. Congreso respalda decisión de Morales de demandar a Chile en tribunales internacionales", *InfoBolivia*, La Paz, 10 de abril de 2011.

grupo de ex-cancilleres también apoyó a decisión del Gobierno.⁵¹ La presentación de la demanda en 2013, motivó nuevas manifestaciones de respaldo político que convocó a todo el espectro político boliviano.⁵² En mayo de 2013, la Presidenta de la Cámara Baja boliviana cuestionó la reinauguración del tramo chileno del ferrocarril Arica-La Paz.⁵³ En septiembre, el Legislativo boliviano aprobó una Ley que permitía al Ejecutivo boliviano denunciar o renegociar tratados internacionales contrarios a la Constitución de 2009.⁵⁴ A fines de ese año, parlamentarios oficialistas y opositores, apoyaron la idea de demandar a Chile para obtener un resarcimiento económico por las pérdidas generadas por un paro de los aduaneros chilenos.⁵⁵ Ese mismo año, con apoyo transversal a la causa marítima, el Gobierno designó al ex-Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé como Embajador Extraordinario y Agente de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia.⁵⁶ Al año siguiente, el ex-Presidente Carlos Mesa fue nombrado Vocero de la Demanda Marítima.⁵⁷ Esto, después que la oposición lo sugiriese a través de la prensa.⁵⁸

En febrero de 2014, numerosos parlamentarios descartaron que Bolivia dialogase con Chile excluyendo el tema marítimo.⁵⁹ Al mes siguiente, el Presidente de la Cámara Alta boliviana propuso incluir el desminado en la agenda con Chile.⁶⁰ En mayo de 2014, el candidato opositor a la presidencia, Samuel Doria, apoyó la idea de nuevas demandas si ello resultaba necesario.⁶¹ Con posterioridad, a mediados de 2016, diputados y senadores bolivianos sesionaron en el Silala como un acto de soberanía.⁶² Al concretarse la demanda chilena por esos recursos hídricos el año 2016, políticos del Gobierno y de la oposición la rechazaron en Bolivia.⁶³ Lo mismo hicieron algunos empresarios.⁶⁴ En agosto de 2016, senadores bolivianos propusieron judicializar la situación del río Lauca.⁶⁵ También exigieron que el diálogo referido a materias portuarias fuera entre

⁵¹ "Ocho ex Cancilleres apoyan a Morales en demanda a Chile de salida al Pacífico", EFE, 16 de junio de 2011.

⁵² "Congreso boliviano respalda demanda contra Chile ante La Haya", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 23 de marzo de 2013.

⁵³ "Tejada dice que ferrocarril de Chile es una "mofa" a Bolivia", *La Razón*, La Paz, 13 de mayo de 2013.

⁵⁴ "Evo promulga ley para renegociar o denunciar tratados internacionales", *La República*, La Paz, 18 de septiembre de 2013.

⁵⁵ "Legisladores respaldan que Gobierno pida a Chile resarcimiento por daño económico", *Bolivia.com*, La Paz, 2 de diciembre de 2013.

⁵⁶ "Rodríguez Veltzé representará a Bolivia en juicio contra Chile ante La Haya", *El Día*, La Paz, 3 de abril de 2013.

⁵⁷ "El Presidente designa a Mesa y refuerza la estrategia ante la CIJ", *La Razón*, La Paz, 29 de abril de 2014.

⁵⁸ "Expectativa por inicio formal de demanda marítima en La Haya", *El Diario*, La Paz, 10 de junio de 2013.

⁵⁹ "Congresistas rechazan que Chile excluya del diálogo el tema mar", *Página Siete*, La Paz, 14 de marzo de 2014.

⁶⁰ "Rojas sugiere que con Chile se hable de desminado", *Página Siete*, La Paz, 19 de marzo de 2014.

⁶¹ "Líder de la oposición boliviana: "Si la demanda no prospera, seguiremos por otras vías"", *La Tercera*, Santiago, 5 de mayo de 2015.

⁶² "Al menos 60 legisladores sesionan hoy en la zona del Silala", *La Razón*, La Paz, 4 de julio de 2016.

⁶³ "Rechazo a demanda de Chile por el Silala", *Bolivia.com*, La Paz, 7 de junio de 2016.

⁶⁴ "Empresarios califican de vergonzoso y agresivo anuncio de Chile de demandar a Bolivia por el Silala", *Cambio*, La Paz, 6 de junio de 2016.

⁶⁵ "Plantean que Mesa medie en defensa del río Lauca", *El Diario*, La Paz, 2 de agosto de 2016.

Estados.⁶⁶ No obstante esos importantes apoyos, también hubo cuestionamientos aislados a la política exterior del Gobierno respecto a Chile. El año 2012, se criticó la lentitud en concretar la demanda contra Chile por el tema marítimo.⁶⁷ Posteriormente, la oposición acusó al Gobierno de utilizar la relación bilateral para obtener réditos políticos internos.⁶⁸ El año 2016, el ex-Presidente Jaime Paz Zamora observó la inutilidad de llevar a Chile a la Corte Internacional de Justicia si no había diálogo entre autoridades.⁶⁹

En Chile, las intervenciones de políticos de diferentes sectores relativas a la relación bilateral se hicieron constantes a contar de 2011. Ese año, los miembros de las comisiones de relaciones exteriores del Congreso calificaron de presión indebida la intención de demandar a Chile dada a conocer por Bolivia.⁷⁰ En 2013, rechazaron los alcances de la demanda boliviana.⁷¹ Con posterioridad, solicitaron presentar una Excepción Preliminar requiriendo que la CIJ se declarase incompetente.⁷² Asimismo, apoyaron la idea de presentar una demanda por el Silala y, una vez concretada, la respaldaron.⁷³ Con motivo de la campaña presidencial efectuada en Chile el año 2013, varios precandidatos abordaron explícitamente la relación chileno-boliviana.⁷⁴ Sin embargo, las dos principales candidatas, Michelle Bachelet y Evelyn Matthei, no abordaron el tema. Durante el año 2014, coincidente con el cambio de administración en Chile, algunos políticos abordaron nuevamente el tema marítimo. Marco Enríquez Ominami, propuso una mesa tripartita con Perú.⁷⁵ Por su parte, el oficialista Diputado Jorge Tarud, descartó un eventual diálogo con Bolivia que en tanto la demanda marítima persistiese.⁷⁶ Otros parlamentarios ofrecieron su apoyo para divulgar la posición de Chile internacionalmente.⁷⁷ A mediados de mismo año, el Agente de Chile ante la Corte Internacional de Justicia, Felipe Bulnes, intervino en otro sentido. Cuestionó los intentos que estimó eran realizados en su país con la intención de influir en la estrategia seguida por el Gobierno en el caso, aseverando que esa conducta rompía el precedente de

⁶⁶ "Transportistas bolivianos piden ser escuchados por las autoridades chilenas", *Sputnik Mundo*, 24 de septiembre de 2016.

⁶⁷ "Oposición critica discurso de Evo Morales por el día del Mar", *EjuTV*, La Paz, 23 de marzo de 2012.

⁶⁸ "Piñera responde a Morales que dice 'la verdad'", *Los Tiempos*, La Paz, 11 de junio de 2013.

⁶⁹ "Jaime Paz Zamora. No debemos pelearnos con Chile", *El Deber*, Santa Cruz, 11 de agosto de 2016.

⁷⁰ "Comisión de RREE del Senado critica actitud de Bolivia y rechaza 'presiones inadecuadas'", *La Tercera*, Santiago, 23 de marzo de 2011.

⁷¹ "Diputados UDI: Chile no tiene nada que negociar con Bolivia", *Terra.cl*, 23 de abril de 2013.

⁷² "Senadores de la comisión de RR.EE. se inclinan por plantear incompetencia de la Corte", *El Mercurio*, Santiago, 24 de abril de 2014).

⁷³ "Transversal respaldo de senadores a demanda de Chile por aguas del río Silala", *El Mercurio*, Santiago, 7 de junio de 2016.

⁷⁴ "Candidatos a presidencia de Chile proponen solucionar tema marítimo", *El Diario*, La Paz, 11 de noviembre de 2013.

⁷⁵ "Enríquez-Ominami propone mesa tripartita para negociar salida al mar de Bolivia", *La Tercera*, Santiago, 4 de febrero de 2014.

⁷⁶ "Tarud (PPD) llama al próximo gobierno a desechar política de cuerdas separadas con Bolivia", *El Mostrador*, Santiago, de febrero de 2014.

⁷⁷ "Cancillería evalúa contratar asesoría comunicacional por juicio en La Haya", *La Tercera*, Santiago, 25 de abril de 2014.

unidad en el manejo de la política exterior chilena.⁷⁸ El año 2014, numerosos parlamentarios chilenos manifestaron su rechazo ante la intervención de países ALBA en materias que estimaron propias de la relación chileno-boliviana.⁷⁹ Al año siguiente, hicieron lo mismo ante una situación similar que involucró a Perú.⁸⁰ Por otra parte, a contar de 2014, ex-presidentes y ex-cancilleres chilenos, junto a otros políticos, se reunieron con la Presidenta Bachelet para analizar la evolución de la relación bilateral chileno-boliviana.⁸¹ Desde junio de ese año, los ex-cancilleres de Chile apoyaron en forma explícita la política vecinal del Gobierno.⁸² Lo mismo hicieron cuatro ex-presidentes en agosto.⁸³

Sin embargo, a mediados de 2015, congresistas de diferentes sectores formularon reparos a la gestión del Agente de Chile ante la Corte Internacional de Justicia.⁸⁴ El año 2015, cuando la Corte de La Haya rechazó la Excepción Preliminar presentada por Chile, algunos parlamentarios cuestionaron la conveniencia de permanecer en el Pacto de Bogotá.⁸⁵ En marzo de 2016, congresistas de los dos partidos políticos de la centro-derecha solicitaron el retiro de Chile del Pacto. Primero, lo hicieron un Senador y un Diputado de Renovación Nacional.⁸⁶ Después, lo hizo la bancada parlamentaria de la Unión Demócrata Independiente.⁸⁷ Al año siguiente, algunos legisladores solicitaron incluir aspectos históricos en la Contra-memoria de Chile a la Corte Internacional de Justicia.⁸⁸ Posteriormente, criticaron la visita del Canciller boliviano David Choquehuanca a los puertos de Arica y Antofagasta.⁸⁹ Asimismo, visitaron la zona fronteriza donde el Silala fluye desde Bolivia.⁹⁰ En abril de 2016, el ex-Canciller chileno Miguel Schweitzer afirmó que el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno evaluaba el

⁷⁸ "Felipe Bulnes: "Ha habido irresponsabilidad y demagogia"", *La Tercera*, Santiago, 15 de junio de 2014.

⁷⁹ "Diputados tildan de una "agresión hacia Chile" declaración de países del ALBA en apoyo a Bolivia", *El Mercurio*, Santiago, 17 de diciembre de 2014.

⁸⁰ "Parlamentarios piden que Cancillería envíe nota de protesta a Perú por "apoyar" demanda boliviana", *Diario Financiero*, Santiago, 25 de junio de 2015.

⁸¹ "Lea el discurso completo de la Presidenta Michelle Bachelet", *La Tercera*, Santiago, 7 de julio de 2014.

⁸² "Ex-cancilleres respaldan demanda del Ejecutivo y fueron claves en la decisión", *El Mercurio*, Santiago, 7 de junio de 2016.

⁸³ "Ex-presidentes realizarán gira internacional para explicar postura de Chile ante demanda boliviana", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 18 de agosto de 2014.

⁸⁴ "Comisión de RR.EE. de la Cámara hace crítico análisis de rol de Agente Insulza", *El Mercurio*, Santiago, 4 de mayo de 2016.

⁸⁵ "Senador Coloma pide que Chile se retire del Pacto de Bogotá: "Es el momento"", *El Mercurio*, Santiago, 25 de septiembre de 2015.

⁸⁶ "Legisladores chilenos piden el retiro del Pacto de Bogotá", *El Diario*, La Paz, 24 de marzo de 2016.

⁸⁷ "UDI pide terminar de manera "inmediata e irrevocable" relación con Bolivia", *Pulso*, Santiago, 30 de marzo de 2016.

⁸⁸ "Demanda ante La Haya: Senadores pedirán dar importancia a antecedentes históricos", *La Tercera*, Santiago, 29 de febrero de 2016.

⁸⁹ "Canciller boliviano llega a Arica y se encuentra con rechazo transversal chileno", *El Mostrador*, Santiago, 18 de julio de 2016.

⁹⁰ "Diputados de Chile visitan manantiales del Silala", *Página Siete*, La Paz, 8 de septiembre de 2016.

retiro del Pacto de Bogotá.⁹¹ Al demandar Chile a Bolivia, los ex-presidentes apoyaron la decisión.⁹²

En cuanto al sector empresarial y la sociedad civil de ambos países, ellos también exhibieron protagonismo a contar de 2011. En febrero de ese año, la Cámara Nacional de Comercio de Chile sostuvo encuentros con las cámaras de Exportadores y de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, y con la Fundación para el Desarrollo Empresarial de Bolivia. En la oportunidad acordaron crear un comité empresarial Chile-Bolivia.⁹³ Sin embargo, el incremento de los paros portuarios desde 2012 determinó una conflictividad que tuvo a organizaciones del transporte boliviano como protagonistas. Producto de ello, en septiembre de 2013, la Cámara Boliviana de Transporte protestó ante las paralizaciones portuarias.⁹⁴ En noviembre, se sumó la Cámara Departamental de Transporte de La Paz.⁹⁵ En enero de 2014, también se manifestó la Cámara de Transporte Pesado de El Alto.⁹⁶ La Cámara Boliviana de Transporte Nacional e Internacional realizó una manifestación similar.⁹⁷ Como ya había ocurrido con anterioridad, al igual que lo hacía el Gobierno de su país, los transportistas bolivianos interpretaron demoras, cobros y exigencias como un incumplimiento del libre tránsito.⁹⁸ Pese a ello, en ocasiones los transportistas también identificaron responsabilidades de las autoridades de Bolivia.⁹⁹ Por su parte, la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia propuso redireccionar el comercio internacional a Puerto Busch (Santa Cruz), Ilo (Perú) y Rondonia (Brasil).¹⁰⁰ Pero también hubo otras reacciones. En julio de 2016, la Federación de Empresarios Privados de La Paz optó por la cautela e invitó a buscar soluciones.¹⁰¹ Lo mismo hizo dos meses más tarde la Cámara de Exportadores de Santa Cruz.¹⁰²

En el plano municipal, Arica, Iquique y Mejillones, en Chile, así como Oruro, Charaña y Cercado-Tarija, en Bolivia, continuaron impulsando diferentes iniciativas de

⁹¹ "Ex Canciller Miguel Schweitzer: "La salida del Pacto de Bogotá está siendo analizada en la Cancillería desde el fallo recaído en la demanda de Perú"", *El Mercurio*, Santiago, 1 de abril de 2016.

⁹² "Piñera respalda demanda a Bolivia: "Estamos aburridos de las mentiras de Evo"", *El Mercurio*, Santiago, 6 de junio de 2016.

⁹³ "Comité Empresarial Chile-Bolivia para potenciar comercio bilateral", *Mundo Marítimo*, Santiago, 21 de febrero de 2011.

⁹⁴ "Control chileno deja parados 600 camiones en la frontera!", *La Razón*, La Paz, 26 de noviembre de 2013.

⁹⁵ "Nuevo paro en Chile afecta exportaciones", *La Razón*, La Paz, 27 de septiembre de 2013.

⁹⁶ "Transporte pesado pide a autoridades bolivianas administrar cargas en puertos chilenos", *Agencia Boliviana de Informaciones (ABI)*, La Paz, 21 de enero de 2014.

⁹⁷ "Se normaliza tráfico en Arica; transporte pide salida de TPA", *La Razón*, La Paz, 22 de enero de 2014.

⁹⁸ "Exportadores reclaman vigencia de libre tránsito para mercancías", *El Diario*, La Paz, 1 de octubre de 2013.

⁹⁹ "Piden habilitación de Charaña como paso aduanero fronterizo", *El Diario*, La Paz, 2 de octubre de 2013.

¹⁰⁰ "Exportadores plantean tres opciones para salida de carga", *La Razón*, La Paz, 28 de enero de 2014.

¹⁰¹ "Empresarios piden separar demanda marítima de comercios", *El Mundo*, Santa Cruz, 21 de julio de 2016.

¹⁰² "Cadex: mal clima con Chile impide captar inversiones", *Los Tiempos*, Cochabamba, 27 de septiembre de 2016.

integración durante el período. Entre ellas, el paso fronterizo de Charaña.¹⁰³ También la carretera Toledo-Ancaravi.¹⁰⁴ En una iniciativa de mayores alcances, buscaron la implementación de corredores bioceánicos.¹⁰⁵ Este fue el caso del Corredor Bioceánico Central que, a través de Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil busca comunicar los océanos Pacífico y Atlántico, uniendo en su paso Tarija con los puertos del norte chileno.¹⁰⁶ La iniciativa contempla un puerto seco en Oruro.¹⁰⁷ Hubo episodios que involucraron a algunos alcaldes de un modo particular. Este fue el caso del edil del municipio chileno de General Lagos, quien solicitó a su Gobierno el año 2014 desminar las cercanías del Hito 12 por su proximidad con los caseríos de Nasahuento y Villa Tacora.¹⁰⁸ Por su parte, dos ediles chilenos desmintieron publicaciones de prensa boliviana que dejaban la impresión que ellos favorecían la cesión de soberanía territorial. En octubre de 2014, lo hizo el Alcalde de Tocopilla.¹⁰⁹ A mediados de 2015, el edil de Iquique.¹¹⁰ En mayo de 2016, la Alcaldesa de Antofagasta conminó al Presidente Evo Morales a no instrumentalizar la relación bilateral con objetivos de política interna.¹¹¹ En junio, el Alcalde de Calama cuestionó que Chile defendiese recursos hídricos utilizados por la minería privada.¹¹²

En cuanto a la injerencia de las organizaciones civiles en la relación bilateral, el número de ellas que buscaron influir en la relación vecinal exhibió un incremento a contar de 2011.¹¹³ En Chile, en julio de ese año, un grupo de personalidades suscribió una declaración de apoyo al diálogo bilateral.¹¹⁴ Dos años más tarde, los integrantes del poco conocido Capítulo Chile de la Unión Bicentenario de Todos los Pueblos exigieron mar soberano para Bolivia. Esto, en el marco de la Cumbre Antiimperialista y Anticolonialista de Cochabamba.¹¹⁵ En Bolivia, la Asociación Nacional de ex-trabajadores ferroviarios bolivianos y la Central Obrera Boliviana crearon, el año 2013, el Comité

¹⁰³ "Alcalde de Charaña pide que la Aduana habilite paso fronterizo", *Página Siete*, La Paz, 2 de octubre de 2013.

¹⁰⁴ "Oruro e Iquique impulsan red ferroviaria y de Puerto Seco", *Víasferreasblog.com*, La Paz, 31 de julio de 2013.

¹⁰⁵ "Arica e Iquique buscan apurar corredores bioceánicos", *Pulso*, Santiago, 28 de agosto de 2014.

¹⁰⁶ "Alcaldes de Chile y Tarija retomarán proyecto de Corredor Bioceánico", *Notibol*, La Paz, 2 de junio de 2015.

¹⁰⁷ "Brasil y Chile apoyan Puerto Seco de Oruro", *El Diario*, La Paz, 26 de abril de 2016.

¹⁰⁸ "Alcalde chileno pide a su Cancillería desminado de frontera con Perú y Bolivia", *La República*, Lima, 1 de abril de 2014.

¹⁰⁹ "Alcalde de Tocopilla aclara polémico viaje a Bolivia", *El Diario de Antofagasta*, Antofagasta, 28 de octubre de 2014.

¹¹⁰ "Alcalde de Iquique y su propuesta de mar soberano para Bolivia: 'Me sacaron de contexto'", *El Mercurio*, Santiago, 24 de enero de 2015.

¹¹¹ "Edil de Antofagasta contra Evo Morales: Por qué no te callas", *Chilevisión*, Santiago, 11 de mayo de 2016.

¹¹² "Alcalde de Calama pone en jaque al gobierno por demanda del Silala", *El Dínamo*, Santiago, 7 de junio de 2016.

¹¹³ El deterioro del diálogo político coincidió con la mayor visibilidad de la acción de actores no estatales, lo que coincide con el escenario más poblado y difícil de controlar descrito por la Interdependencia Compleja (*vid supra*, p. 26).

¹¹⁴ "Personalidades de un amplio espectro político a favor de reanudación del diálogo con Bolivia", *El Periodista*, Santiago, 21 de julio de 2001.

¹¹⁵ "Mar para Bolivia y Malvinas para Argentina, entre resoluciones", *Cambio*, La Paz, 3 de agosto de 2013.

Nacional de Defensa de los Ferrocarriles. Esa agrupación respaldó la idea construir un ferrocarril bioceánico cuyo trayecto excluyese a Chile.¹¹⁶ Ese mismo año, el Comité de Estudios Históricos Bolivianos publicó en la prensa una columna crítica a la “Agenda de los 13 puntos” respaldando la decisión de demandar a Chile.¹¹⁷ Pese a ello, al concluir el año, el Comité Cívico de Charaña, organizó una caravana de apoyo a la ruta por Charaña-Visviri.¹¹⁸ En abril de 2016, el Comité Cívico Potosinista solicitó a su Gobierno acelerar la anunciada demanda a Chile por el Silala.¹¹⁹ En mayo, estudiantes secundarios bolivianos visitaron el Silala declarando que se trataba de un acto de soberanía.¹²⁰

La presencia de Evo Morales en Chile en marzo de 2014 permitió a que algunos dirigentes de organizaciones civiles, estudiantiles y sindicales chilenas apoyasen la causa marítima boliviana.¹²¹ Estos apoyos replicaron los de 2006.¹²² En octubre, algunos de ellos viajaron a Bolivia para reiterar ese apoyo.¹²³ El mismo mes, muralistas de la Brigada Ramona Parra, vinculada al Partido Comunista chileno, pintaron murales solidarios con la causa boliviana en La Paz.¹²⁴ En mayo de 2015, hicieron lo mismo en La Haya.¹²⁵ En febrero de 2016, sindicalistas y representantes de la Casa Bolívar de Chile respaldaron la visita de Carlos Mesa a ese país.¹²⁶ En noviembre, dos sindicalistas chilenos solicitaron, sin éxito, asilo político en el Consulado de Bolivia en Santiago.¹²⁷ La articulación de apoyo de aliados ideológicos chilenos al masismo boliviano, explícito desde 2011, es un fenómeno que puede explicarse desde la óptica del Constructivismo.

A contar del fin del diálogo formal entre los gobiernos en 2011, los medios de prensa de ambos países dieron amplia cobertura a la evolución de la relación bilateral. Desde 2011, publicaron noticias, artículos, columnas de opinión y numerosos editoriales relativos al tema. En general, a través de sus líneas editoriales, respaldaron la política exterior de sus respectivos gobiernos. Los cuestionamientos, cuando los hubo, respondieron a elementos más bien tácticos, no a las posiciones de fondo que fueron tratadas en sintonía con las políticas de sus autoridades. Esta mayor cobertura mediática

¹¹⁶ “Comité de defensa de los ferrocarriles se reúne para reactivar su funcionamiento”, *El Diario*, La Paz, 12 de julio de 2013.

¹¹⁷ “Comité de Estudios Históricos Bolivianos. 20 de octubre de 1548 y de 1904”, *El Diario*, La Paz, 21 de octubre de 2013.

¹¹⁸ “En enero promocionarán la ruta por Charaña para salidas a Chile”, *Página Siete*, La Paz, 29 de diciembre de 2013.

¹¹⁹ “Comcipo pide audiencia a Choquehuanca”, *La Razón*, La Paz, 27 de abril de 2016.

¹²⁰ “Bolivia envía estudiantes y Chile comitivas a la frontera común”, *Página Siete*, La Paz, 13 de mayo de 2016.

¹²¹ “Políticos y agrupaciones sociales de Chile piden “Mar para Bolivia” este apoyo emocionó a Evo Morales”, *InfoDiez*, La Paz, 12 de marzo de 2014.

¹²² Esta reiteración permite concluir la validez de la posibilidad de conformar alianzas más allá de las fronteras propias que tienen los actores no estatales, lo que ha sido postulado por la Interdependencia Compleja (*vid supra*, p. 26).

¹²³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia (2014). Comunicado, 3 de octubre.

¹²⁴ “Artistas chilenos pintan un mural en rechazo a video de su gobierno”, *La Razón*, La Paz, 10 de octubre de 2014.

¹²⁵ “Chilenos apoyan a Bolivia en La Haya”, *La Razón*, La Paz, 4 de mayo de 2015.

¹²⁶ “Sectores sociales de Chile se preparan para recibir a Mesa”, *La Razón*, La Paz, 7 de febrero de 2015.

¹²⁷ “Dos dirigentes sindicales chilenos piden asilo político en Consulado de Bolivia”, *La Razón*, La Paz, 10 de noviembre de 2016.

concedida a la relación bilateral en ambos países permitió que académicos, e incluso algunos diplomáticos retirados, la utilizaran para abordar y analizar la relación bilateral. En 2016, en un acto sin precedentes, diecinueve diplomáticos chilenos retirados publicaron una columna exponiendo la inconveniencia de continuar siendo parte del Pacto de Bogotá.¹²⁸ Cinco de ellos ya lo habían solicitado por la misma vía el año anterior.¹²⁹ Algunos académicos sugirieron lo contrario.¹³⁰ También un diplomático.¹³¹ En una posición intermedia, hubo voces a favor de la conveniencia de discutir la situación.¹³²

Es importante destacar dos situaciones que resultaron contrastantes durante el período y que dejan en evidencia diferentes conductas de los dos Estados respecto a la labor de los medios de prensa. En Bolivia, el año 2012 el Gobierno atacó directamente al periódico independiente *Página Siete* acusándolo de buscar favorecer los intereses de Chile y tildándolo de pro-chileno en forma episódica.¹³³ Después, el Estado interpuso una demanda en su contra, a la vez que marginó a sus periodistas de conferencias oficiales.¹³⁴ En Chile, la conducta de las autoridades resultó diferente. En septiembre de 2015, el canal estatal TVN invitó al vocero de la demanda boliviana, el ex-Presidente Carlos Mesa, para que abordase públicamente la posición de su país. Durante un programa televisivo en horario de alta sintonía, el Vocero habló libremente sobre la demanda marítima. También pudo abordar el fallo que había dictado, pocos días antes, la Corte Internacional de Justicia ante la Excepción Preliminar presentada por Chile.¹³⁵ En tanto la televisión chilena transmitió en forma íntegra las audiencias que se desarrollaron en la Corte de La Haya relativas a la Excepción Preliminar en mayo de 2015, la televisión boliviana solo emitió las intervenciones de sus propios abogados.

4.1.1 La acción estatal como factor inductor de actores no estatales en la relación bilateral

Aunque ambos Estados mantienen su preponderancia en la relación bilateral, a contar de 1990 se observa un paulatino incremento de la emergencia y actividad de actores no estatales que buscan injerencia en ella. En ese escenario, se identifican tres situaciones relevantes. Las características del diálogo entre los Estados se vinculan con la emergencia y acción de actores no estatales; la creciente cobertura que brindan los

¹²⁸ “Intereses permanentes de Chile y el Pacto de Bogotá”, *El Mercurio*, Santiago, 4 de febrero de 2016.

¹²⁹ “Denunciar el Pacto de Bogotá ahora”, *El Mercurio*, Santiago, 12 de octubre de 2015.

¹³⁰ “Pacto de Bogotá: los aspectos a favor y en contra para Chile de retirarse o permanecer en él”, *La Tercera*, Santiago, 11 de febrero de 2014.

¹³¹ S. Fernández, “¿Denunciar el Pacto de Bogotá?”, *La Tercera*, Santiago, 15 de septiembre de 2015.

¹³² H. Salinas, “La denuncia del Pacto de Bogotá una decisión pendiente”, *Capital on line*, Santiago, 1 de octubre de 2015.

¹³³ “Gobierno devela que detrás de Página Siete hay interés empresarial vinculado a la derecha chilena”, *Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz, 26 de octubre de 2012.

¹³⁴ “Bolivia: El gobierno embiste contra diario Página Siete”, *Instituto Prensa y Sociedad*, Lima, 27 de noviembre de 2013.

¹³⁵ “Entrevista en el Programa “El Informante” de TVN de Chile”, *carlosdmesa.com*, La Paz, 4 de octubre de 2015.

medios de prensa de ambos países a los actores no estatales; y la irrupción de miembros de su sociedad civil que apoyan la causa marítima de Bolivia. Desde 1990, las fuerzas armadas de Chile y Bolivia no intervienen ni en la formulación, ni tampoco en la ejecución, la política bilateral.

Diálogo político interestatal reservado o ambiguo como factor inductor de la actividad de actores no estatales

Durante el periodo, hubo actores no estatales que adoptan posiciones de seguimiento u oposición a las decisiones y políticas de sus respectivos gobiernos. Ante un diálogo constructivo entre Estados es posible apreciar que legisladores, políticos, municipios y algunas asociaciones del sector privado exhiben posiciones de seguimiento. Esto acontece hasta 2003 en Bolivia y hasta 2006 en Chile. Cuando hay episodios de deterioro del diálogo político entre los Estados, también se produce acciones de seguimiento de diversos actores. Entre ellos, políticos, medios de prensa, organizaciones sociales y gremiales. En la práctica, ya sean complementarias o contrapuestas, las políticas de alcances conocidos se asocian a un importante nivel de seguimiento de los citados actores. Sin embargo, cuando los alcances del diálogo entre los gobiernos son ambiguos o reservados, la reacción de los actores no estatales termina aumentando la complejidad de la relación bilateral. La falta de precisiones respecto a los objetivos del diálogo o el desconocimiento de sus alcances, estimula la intervención de actores no estatales, e incluso no gubernamentales, y las conductas de oposición. Tal es el caso de la negociación reservada del gasoducto y la “Agenda de los 13 puntos”. Ambas situaciones terminan siendo contraproducentes. La primera, tras ser conocida, estimula el rechazo de organizaciones sociales bolivianas a la negociación con Chile. La segunda, estimula expectativas que, al verse frustradas, inciden en el deterioro de la relación bilateral.

Utilización de los medios de prensa como acción estatal inductora de la actividad de actores no estatales

La reiteración de la práctica de utilizar los medios de prensa para abordar la relación bilateral en que incurren los Estados, se transforma en un estímulo para una acción similar de algunos actores no estatales. Como resultado la práctica estatal en ese ámbito, algunos actores no estatales ven en esos medios un escenario de fácil acceso que además permite eludir asimetrías. Se trata de una posibilidad relevante para actores no estatales, individuales u organizados, que no tienen representatividad significativa en sus países. Como consecuencia de ese nuevo escenario, la posibilidad de divulgación de ideas se transforma en una consideración relevante para ellos. Esto permite la divulgación de posiciones e intereses que en ocasiones son diferentes de aquellos de los Estados.

Coordinación del Estado boliviano con actores no estatales chilenos

La irrupción de actores no estatales chilenos que apoyan la causa marítima de Bolivia, en coordinación con las autoridades de ese país, corresponde a una ruptura para la relación

bilateral. Tal coordinación se relaciona con dos situaciones. Primero, el ejercicio de un liderazgo outside-in que permite a las autoridades bolivianas circular sus ideas y discursos políticos alineados con aliados y organizaciones chilenas (*vid supra*, p. 40). Entre ellos, agrupaciones de la sociedad civil y políticos de agrupaciones de baja representatividad. Segundo, la libertad que tiene Bolivia para desplegar su denominada “Diplomacia de los pueblos” en Chile. Estas situaciones se relacionan con la disponibilidad de socios transfronterizos que tiene el MAS en Chile en los últimos años y la capacidad de actuar que esos aliados ideológicos exhiben. Pese a ello, su escasa representatividad hace que sus acciones no logren en Chile la divulgación que si les dan los medios de prensa de prensa bolivianos afines al Gobierno de Evo Morales. La acción coordinada de las autoridades bolivianas con actores no estatales chilenos puede ser abordada desde dos perspectivas. Por una parte, se puede considerar como una actividad que al buscar influir en decisiones de política bilateral representa una intervención en asuntos internos. Tal caracterización permite asociarla a las prácticas del siglo XIX que contribuyeron a generar desconfianzas entre ambos países. Por otra parte, la acción coordinada de actores no estatales chilenos y autoridades bolivianas puede considerarse como una novedosa dinámica del complejo Estado-sociedad civil de carácter constructivista (*vid supra*, p. 26).

4.2 Objetivos de la política exterior de los Estados de Chile y Bolivia (1990-2016)

La revisión de los antecedentes históricos previos a 1990 dejó en evidencia la importancia de la contraposición o complementariedad de los objetivos bilaterales prioritarios de ambos países. Por ello, a continuación, se busca identificar los objetivos predominantes que cada Estado asignó a la relación bilateral a contar de ese año. Asimismo, su incidencia en la relación bilateral y las consecuencias de sus modificaciones. Se analiza, en particular, la importancia y consecuencias que tuvo la búsqueda boliviana de un acceso soberano al Océano Pacífico, objetivo que respondió a su interés histórico por el puerto de Arica para su comercio internacional.

Complementación de objetivos predominantes (1990-2003)

A contar de 1990, las autoridades democráticas chilenas postularon que la política exterior del país debía tener como objetivo una nueva inserción política y económica en el sistema internacional.¹³⁶ Junto con mantener la apertura económica y el estímulo al libre comercio previo, buscaron el aprovechamiento de la situación geográfica del país para servir de puente comercial con Asia.¹³⁷ Con esa perspectiva, la política exterior chilena descartó que hubiese temas que no pudiesen ser tratados con Bolivia, incluida la mediterraneidad de ese país.¹³⁸ Chile manifestó su interés por impulsar el reencuentro

¹³⁶ G. Lagos, H. Muñoz, C. Portales, y A. Varas (1989). *Chile: política Exterior para la democracia*. Santiago: Editorial Pehuén.

¹³⁷ M. Ortiz (2014). La política exterior de la Concertación: 1990-2002. *Enfoques*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, Santiago, Chile, Nº 2, pp. 67-80.

¹³⁸ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

con Bolivia en torno a una cooperación moderna e imaginativa, que permitiesen alcanzar objetivos fundamentales para los dos países.¹³⁹ Por ello, hizo presente su disposición a buscar fórmulas que permitiesen perfeccionar los derechos de tránsito y las facilidades para que Bolivia accediese con soberanía al mar.¹⁴⁰ Esto, a través de un diálogo acorde con el Derecho Internacional, los tratados vigentes y los intereses de Chile. Por su parte, en el marco de un programa de gobierno que buscó la inserción plena en la economía de mercado, la política exterior boliviana del período también tuvo un énfasis económico. La Paz dio inicio a lo que denominó un “nuevo curso” a los vínculos con Chile. Éste consistió, básicamente, en articular de manera diferente el objetivo estratégico de la reintegración marítima con el conjunto de lazos y vínculos económicos, políticos y culturales que surgían.¹⁴¹ A la vez, Bolivia implementó reformas económicas internas que buscaron favorecer su participación en proyectos de integración regional a partir de su situación geográfica.¹⁴²

Todo lo anterior permitió que la relación bilateral, marcada por la persistencia de temas limítrofes históricos de carácter realista, comenzara a exhibir elementos de interdependencia e integración.¹⁴³ Esta convergencia de intereses llevó a que ambos gobiernos buscasen mecanismos para ampliar comercio, transporte, comunicaciones, complementación energética y circulación de personas.¹⁴⁴ Con la excepción del aprovechamiento compartido de recursos energéticos, los sucesivos gobiernos lograron acuerdos y avances sin precedente en la relación bilateral. La positiva relación política, permitió incluso dialogar sobre un enclave en Pisagua en 1990. Asimismo, hizo posible negociar entre 1996 y 1997 la incorporación del puerto de Iquique al libre tránsito que Chile concedía a Bolivia en Arica y Antofagasta. La agenda concordada en Algarve el año 2000 y el inicio de las conversaciones relativas al proyecto del gasoducto al año siguiente, también se inscribieron en esa lógica. En 2001, la ausencia de protestas bolivianas tras la interrupción transitoria del ferrocarril Arica-La Paz por daños en la vía debido a aluviones, también se puede explicar por la citada convergencia de intereses.¹⁴⁵

Durante la década de los noventa, ni las declaraciones del Presidente Paz Zamora en 1993, ni la estrategia internacional del Presidente Banzer en 1997-1999, alteraron el curso general de la relación. La decisión de restablecer el diálogo con Chile adoptada por este último a fines de 1999, tuvo entre sus motivaciones importantes razones económicas que relegaron al objetivo marítimo (vid infra, p. 247). Aunque desde 1990 el desarrollo económico predominó como objetivo, hasta 2003 todos los gobiernos

¹³⁹ O. Fuentes (1993). *op. cit.*

¹⁴⁰ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

¹⁴¹ A. Aranibar (2004). Memoria corta de un antiguo diferendo. *Nueva Sociedad*, N° 190, marzo-abril, pp. 4-13.

¹⁴² L. Cajías (1994). Bolivia. La democracia se profundiza. *Nueva Sociedad*, N° 134, noviembre-diciembre, pp. 4-10.

¹⁴³ A. Van Klaveren (2011). *op. cit.*, pp. 155-170.

¹⁴⁴ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). Actas y Documentos, Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones, Santiago, Chile, Del 3 al 8 de junio de 1991, Volumen II, Primera Parte. Washington DC, pp. 356-358.

¹⁴⁵ J. Pozo (2012). *op. cit.*

bolivianos reiteraron en forma esporádica que la recuperación de la cualidad marítima era un objetivo central de su política exterior. Sus esfuerzos por desarrollar vínculos económicos e impulsar el diálogo político fueron considerados instrumentales a la búsqueda de un acceso propio al Océano Pacífico.¹⁴⁶ Desde 1990, Bolivia argumentó que su problema marítimo debía ser tratado con una concepción renovada acorde con una interdependencia constructiva.¹⁴⁷ El año 1992, hizo presente ante la Asamblea General de la OEA que la pérdida de su cualidad marítima imponía restricciones a su seguridad, independencia y desarrollo integral.¹⁴⁸ Dos años más tarde, lo reiteró en ese mismo foro.¹⁴⁹ Aseguró que ello implicaba una seria vulnerabilidad en sus recursos de poder nacional y que el libre tránsito acordado con Chile era claramente insuficiente.¹⁵⁰ Tal posición explica el fracaso de las propuestas chilenas para conversar acerca de enclaves sin soberanía en 1990 y 1996-1997. Asimismo, la razón por la que, en 1993, La Paz tampoco manifestó interés por la idea de crear una comisión reservada para dialogar sobre un enclave.¹⁵¹

La emergencia episódica del objetivo territorial latente se reflejó en las declaraciones del Presidente Paz Zamora en 1993 y en el deterioro del diálogo bilateral en 1997. Al iniciar sus críticas a Chile ese año, el Presidente Banzer manifestó que buscaba restablecer la jerarquía histórica de la causa marítima.¹⁵² En 2000, cuando se declaró partidario de un programa de desarrollo con Chile y Perú, precisó que no sustituía al histórico reclamo boliviano para recuperar su cualidad marítima, sino que era el camino para su restitución.¹⁵³ Por el lado chileno, el predominó de esfuerzos para impulsar intereses que favoreciesen el desarrollo, se acompañó de la persistencia de dos objetivos previos. La mantención de su autonomía y de su soberanía territorial. Ello se tradujo en la persistente negativa a tratar temas bilaterales en foros multilaterales y en su rechazo a iniciar negociaciones respecto a la cesión de territorio con soberanía. Pero también en sus esfuerzos por continuar concediendo a Bolivia el libre tránsito establecido en el Tratado de 1904, fuente de su soberanía en los territorios obtenidos merced a ese acuerdo. Chile buscó estimular el desarrollo de sus puertos utilizados por Bolivia y facilitar el libre tránsito del comercio exterior boliviano por ellos. Las medidas más relevantes fueron la autorización para que el oleoducto de Sica-Sica se utilizase en

¹⁴⁶ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1994). Actas y Documentos, Vigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones, Managua, Nicaragua, Del 7 al 11 de junio de 1993, Volumen II, Primera Parte, Washington DC, p. 273.

¹⁴⁷ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1991). Actas y Documentos, Vigésimo Período Ordinario de Sesiones, Asunción Paraguay, Del 4 al 9 de junio de 1990, Volumen II, Primera Parte. Washington DC., p. 305.

¹⁴⁸ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). *op. cit.*

¹⁴⁹ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1994). *op. cit.*

¹⁵⁰ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). *op. cit.*

¹⁵¹ R. Prudencio, "Posición histórica de Chile frente al mar", *La Razón*, La Paz, 11 de marzo de 2015.

¹⁵² A. Aranibar (2004). *op. cit.*

¹⁵³ O. Pinochet de la Barra, O. (2004). *op. cit.*

doble vía en 1992, los términos de la ley portuaria de 1997 y la habilitación de un sitio de acopio de minerales en Portezuelo en 1998.¹⁵⁴

Sin embargo, al igual que lo había hecho antes el Presidente Quiroga (2001-2002), el Presidente Sánchez de Lozada (2002-2003) optó por postergar un acuerdo con Chile respecto al gasoducto. El costo político de tal decisión, que ya era alto antes, se hizo excesivo para un gobierno que perdía apoyo del electorado. Antes de concluir su mandato en octubre de 2003, Sánchez de Lozada expuso al Presidente Lagos que la situación interna, cada vez más compleja, requería incluir cesión de soberanía en las negociaciones.¹⁵⁵ En noviembre de 2003, a semanas de haber asumido la presidencia, Carlos Mesa informó al mandatario chileno que era imposible retomar las negociaciones en el formato previo. Argumentó que los sucesos que habían determinado el fin anticipado del Gobierno de su antecesor un mes antes, hacían necesario incorporar la cesión de territorio con soberanía en las negociaciones.¹⁵⁶ Los planteamientos de los presidentes Sánchez de Lozada y Mesa al Presidente Lagos durante el segundo semestre de 2003 dejaron en evidencia una situación relevante. En pocos meses, las autoridades bolivianas habían concluido que mantener el desarrollo económico como objetivo prioritario en la relación con Chile generaba un costo político interno muy alto.¹⁵⁷ El reposicionamiento de la causa marítima como objetivo prioritario de Bolivia en el plano bilateral ya era casi un hecho a fines de 2003. Dado que Chile podía adquirir hidrocarburos en el mercado internacional, no modificó su negativa previa.

Bolivia reposiciona el objetivo marítimo como predominante (2004-2010)

A comienzos de enero de 2004, el Canciller boliviano, Juan Ignacio Siles, sostuvo que el objetivo de su país era la obtención de un territorio, una costa con soberanía, útil y con continuidad territorial con Bolivia. Destacó que el objetivo fundamental de su Gobierno no era la revisión del Tratado de 1904 que involucraba la región de Antofagasta. Afirmó que la solución debía basarse en anteriores negociaciones y que una posibilidad era un corredor al norte de Arica.¹⁵⁸ Finalmente, el cambio de objetivo prioritario de Bolivia en la relación bilateral se hizo explícito a nivel internacional a mediados de enero de 2004 cuando el Presidente Mesa confrontó al Presidente Lagos en la Cumbre de las Américas.¹⁵⁹ No obstante ello, el mandatario chileno mantuvo su negativa a negociar la cesión de un territorio soberano. El Congreso boliviano respaldó la política del Ejecutivo

¹⁵⁴ V. Cortés (2015). *El conflicto por la contaminación por plomo en Antofagasta. 1986-2003. Informe Final para optar al grado de Licenciado en Historia*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Ciencias Históricas.

¹⁵⁵ “Lagos revela negociaciones con Bolivia por mar y Frei plantea ceder soberanía”, *La Tercera*, Santiago, 14 de octubre de 2011.

¹⁵⁶ “La verdad sobre el Encuentro de Monterrey”, *carlosdmesa.com*, La Paz, 14 de diciembre de 2011.

¹⁵⁷ Este cambio de objetivo del Estado se asoció a la injerencia que lograron sectores de la sociedad boliviana en la actividad política internacional, un cambio estructural relevante conforme a lo postulado por Caldusch (*vid supra*, p. 28)

¹⁵⁸ “Mesa negociará con Chile y Perú un corredor por Arica”, *La Razón*, La Paz, 7 de enero de 2004.

¹⁵⁹ L. Correa, y V. García (2012). Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común. *Latinoamérica, Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Nº 54, enero-junio 2012.

de buscar llevar a Chile a una negociación utilizando el gas, el comercio y los recursos hídricos como elementos para ello.¹⁶⁰ El Gobierno acordó suministrar gas a Argentina, con la condición que ese país no lo enviase a territorio chileno. Pocos meses más tarde, La Paz y Lima firmaron una carta de intenciones para la exportación de gas boliviano por el puerto peruano de Ilo. En septiembre, las petroleras interesadas en el proyecto del gasoducto dejaron claro que la exportación de hidrocarburos bolivianos por ese puerto no era económicamente viable.¹⁶¹ Pese a ello, en octubre de 2004 las autoridades bolivianas incluyeron en un referéndum la posibilidad de utilizar el gas como elemento estratégico para lograr una salida útil y soberana al Océano Pacífico.¹⁶² La propuesta obtuvo respaldo popular.¹⁶³

Durante la administración del Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé, Bolivia buscó y logró dialogar con Chile sobre un espectro amplio de temas complementarios. Con una aproximación diferente, y en el marco del ejercicio de una política vecinal comprensiva y pragmática, el objetivo marítimo no dejó de ser central para esa administración.¹⁶⁴

Tras el cambio de administración en Bolivia, en mayo de 2006 el Ministro de Hidrocarburos de Bolivia aseguró que la venta del gas era la carta de presión de su país en el tema marítimo.¹⁶⁵ Dos semanas antes de esta última declaración, los nuevos gobiernos de Chile y Bolivia concordaron la “Agenda de los 13 puntos” que incluyó el tema marítimo como uno de ellos.¹⁶⁶ A comienzos de 2009, al redactar la Constitución del Estado Plurinacional, Bolivia estableció en su ordenamiento jurídico, al más alto nivel, el carácter prioritario de la causa marítima. El texto aprobado otorgó categoría de “Objetivo Nacional irrenunciable e imprescriptible” al acceso soberano al Océano Pacífico. También precisó que la solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituían objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.¹⁶⁷

Pese al reposicionamiento del objetivo marítimo, y las tensiones del año 2004, hasta el año 2010 la relación bilateral tuvo progresos en otros ámbitos. El año 2005, La Paz no protestó a Chile cuando se produjo la quiebra de la empresa AFCALP operadora del ferrocarril Arica-La Paz, controlada por el empresario boliviano José Saavedra Banzer.¹⁶⁸ Ese mismo año, se perfeccionó el ACE-22, se firmó un acuerdo que facilitó el

¹⁶⁰ “La estrategia de Bolivia para lograr salida soberana al mar”, *El Mercurio de Antofagasta*, Antofagasta, 22 de enero de 2004.

¹⁶¹ “Bolivia exige a consorcio Pacific LNG respetar decisión boliviana de sacar gas por Perú”, *InfoComercial*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2004.

¹⁶² C. Faundes (2004). *op. cit.*

¹⁶³ El apoyo que obtuvo esa propuesta subordinó definitivamente los beneficios de la exportación de gas al objetivo marítimo.

¹⁶⁴ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “La causa marítima es el objetivo central de la diplomacia boliviana, se inicia en febrero de 1879”.

¹⁶⁵ “Negociará Bolivia con gas para obtener salida al mar”, *El Universal*, Ciudad de México, 23 de mayo de 2006.

¹⁶⁶ P. Milet (2012). *op. cit.*

¹⁶⁷ Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁸ J. Pozo (2012). *op. cit.*

desplazamiento de personas y se concordó trabajar en recursos hídricos compartidos. A contar de 2006, la “Agenda de los 13 puntos” estructuró el dialogo bilateral en torno a un conjunto amplio de materias, lo que permitió progresos en la mayor parte de ellas. Esto aconteció en los ámbitos del desarrollo de la confianza mutua, la integración fronteriza, el libre tránsito, la integración física y la complementación económica. Asimismo, en la lucha contra la pobreza, la Seguridad y Defensa, la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores, la educación, ciencia y tecnología, y también en la cultura. Algunas de estas materias involucraban aspectos comerciales sensibles para La Paz, como los servicios portuarios y los controles de frontera. Por ello, Bolivia manifestó su preocupación por el establecimiento de monooperadores portuarios y por sus tarifas. También hizo presente los inconvenientes que implicaban los retrasos o interrupciones de servicios portuarios.¹⁶⁹ El año 2009, con plena conformidad de ambos gobiernos, la Empresa Portuaria de Arica y la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia acordaron un marco tarifario preferencial para la carga boliviana.¹⁷⁰

No obstante lo anterior, dos de los trece puntos de la agenda concordada por ambos países se tornaron conflictivos. El tema marítimo y los recursos hídricos. En este último ámbito, que incluía los recursos hídricos del Silala, el Gobierno boliviano no pudo obtener la aprobación parlamentaria para un preacuerdo alcanzado en Chile el año 2009.¹⁷¹ Inicialmente desplegó esfuerzos para obtener respaldo al mismo, pero dejó de hacerlo al enfrentar oposición.¹⁷² La falta de progresos en el tema marítimo respondió a otra situación, que se hizo explícita el año 2010 al concluir las conversaciones por enclaves sostenidas desde 2007.¹⁷³ Bolivia esperaba poder incorporar la soberanía en la negociación, pero Chile sólo se interesaba en negociar enclaves que no dividiesen su territorio. Así como también a perfeccionar el libre tránsito. Esto se debía a que los objetivos de la política exterior de Chile respecto a Bolivia no se habían modificado tras la “guerra del gas” y el fracaso del proyecto de gasoducto. Contrariamente a la evaluación que parecen haber hecho las autoridades de La Paz, el Gobierno chileno no consideró tener vulnerabilidades que determinasen un cambio en sus objetivos en la relación bilateral. La transitoria retórica anti-chilena y la interferencia de Perú a contar de 2001, tampoco tuvieron efecto en la política exterior de Chile respecto a Bolivia.¹⁷⁴ Lo mismo aconteció con la baja proactividad de las transnacionales interesadas en el proyecto del gasoducto. El Gobierno chileno no la consideró una razón para modificar su decisión.¹⁷⁵ Dado que sus necesidades energéticas eran crecientes y la amenaza de déficit una realidad, Chile comenzó a construir plantas de regasificación en Quintero y

¹⁶⁹ L. Correa y V. García (2012). *op. cit.*

¹⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). Acta de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, Santiago, 12-14 julio.

¹⁷¹ “Convocarán a Choquehuanca al Senado para que aclare sobre preacuerdo del Silala”, *HoyBolivia.com*, La Paz, 7 de agosto de 2009.

¹⁷² “El Gobierno de Evo apura acuerdo con Chile por el Silala y llueven críticas”, *EjuTV*, La Paz, 2 de agosto de 2009.

¹⁷³ “Historia secreta del último diálogo fallido entre Bolivia y Chile”, *La Razón*, La Paz, 23 de marzo de 2016.

¹⁷⁴ Rodríguez, J. (2006). *op. cit.*

¹⁷⁵ Pérez, E. (2004). *op. cit.*

Bio-Bio, que iniciaron sus actividades en 2009 y 2011, respectivamente.¹⁷⁶ En lo sucesivo, la relación bilateral progresó de un modo pragmático en los ámbitos en los que Chile y Bolivia compartían intereses.

De acuerdo a los detalles que se han hecho públicos, la evolución de las iniciativas que buscaron negociar la cesión de enclaves también se habría relacionado con los objetivos prioritarios. Se ha postulado que Chile podría haber iniciado las negociaciones de 2007 con el objetivo de aproximarse a Bolivia. Ello, para disuadir a Perú de concretar su demanda relativa al límite marítimo ante la Corte Internacional de Justicia.¹⁷⁷ Por su parte, Bolivia habría concurrido a esas negociaciones en los términos chilenos que no incluían cesión de soberanía, con la intención de no discutir sobre ella al principio, pero si hacerlo al final.¹⁷⁸ En ambas situaciones, puede verse la soberanía territorial como el objetivo de los Estados.

Contraposición explícita de objetivos predominantes en la relación bilateral (2011-2016)

A contar de marzo de 2011, cuando Bolivia anunció que demandaría a Chile ante la CIJ por un acceso soberano al Pacífico, la relación entre Santiago y La Paz comenzó un rápido deterioro. Para estructurar su demanda, La Paz creó la Dirección de Reivindicación Marítima y el Consejo Nacional de Reivindicación Marítima.¹⁷⁹ De un modo creciente, y cada vez más explícito, La Paz transformó otros ámbitos de la relación bilateral en subsidiarios del objetivo marítimo.

En materia de libre tránsito, Bolivia cuestionó en forma reiterada la presencia, el trabajo y las tarifas, de empresas privadas concesionarias de sitios de atraque en los puertos chilenos. También solicitó, sin éxito, obtener la administración del ferrocarril Arica-La Paz y criticó la adjudicación de su administración a la Empresa Portuaria de Arica (EPA).¹⁸⁰ Bolivia argumentó que Chile había privatizado no sólo los puertos, sino también el ferrocarril. Santiago replicó asegurando que conservaba la propiedad de sus puertos y del tramo del ferrocarril en su territorio. En paralelo, La Paz comenzó a reiterar que Chile no daba cumplimiento al Tratado de 1904. A mediados de 2012, el Presidente Evo Morales declaró que ese tratado ya no estaba vigente.¹⁸¹ En octubre de ese año, Bolivia comenzó a construcción de un criadero de truchas en el Silala.¹⁸² Ello se acompañó del anuncio que esos recursos hídricos también se utilizarían para la construcción de una planta embotelladora de agua y una central hidroeléctrica de pasada.¹⁸³ Ante consultas

¹⁷⁶ A. Horvath (2015). *La revolución de los territorios y las energías*. Santiago: Editorial LOM.

¹⁷⁷ F. Thauby (2014). *op. cit.*

¹⁷⁸ "Ex vicecanciller sostuvo que Bachelet ofreció 28 kilómetros de costa a Bolivia", *América Economía*, 7 de febrero de 2011.

¹⁷⁹ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

¹⁸⁰ "Bolivia protesta luego que Chile adjudicara a cuestionada empresa el ferrocarril Arica-La Paz", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 18 de noviembre de 2011.

¹⁸¹ "Morales dice que tratado firmado en 1904 entre Bolivia y Chile "está muerto"", *El Mercurio*, Santiago, 13 de junio de 2012.

¹⁸² "Completan criaderos de trucha en el Silala", *La Razón*, La Paz, 6 de marzo de 2013.

¹⁸³ "Bolivia inicia obras de su primer proyecto para usar aguas del Silala", *El Mostrador*, Santiago, 28 de octubre de 2012.

de Chile, La Paz descartó informarle respecto a las obras.¹⁸⁴ Al mismo tiempo, declaró esas aguas como recurso estratégico del país.¹⁸⁵ A comienzos de 2013, autoridades bolivianas anunciaron que su país desviaría el comercio internacional hacia Perú.¹⁸⁶ En abril, Bolivia concretó su demanda contra Chile en La Haya.

En paralelo, no dejó de caracterizar cada nueva paralización portuaria en Chile como un incumplimiento del Tratado de 1904, criticando - en particular -, el desempeño de la Empresa Portuaria Arica. En 2013, Bolivia recurrió a la ALADI cuestionando el cumplimiento de Chile del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).¹⁸⁷ Desde ese año, Bolivia no sólo criticó en forma permanente las condiciones del libre tránsito otorgado por Chile, también hizo presente en forma reiterada la posibilidad de nuevas demandas. Durante el periodo también hubo episodios conflictivos en la frontera. En junio de 2011, las autoridades chilenas detuvieron a soldados bolivianos que, sin autorización y armados, ingresaron en territorio de Chile.¹⁸⁸ Un episodio similar aconteció a comienzos de 2013.¹⁸⁹

En el plano internacional, Bolivia repitió sus intervenciones respecto a Chile ante las Asambleas Generales de la OEA y la ONU, sumando otros foros internacionales. Desde 2014 intensificó la búsqueda de apoyo de mandatarios de la región y personalidades internacionales. El año 2016, amplió su argumentación asegurando que los perjuicios económicos sufridos por sus transportistas y el trato recibido en Chile constituían violaciones de sus derechos humanos. Esto último, lo hizo al intervenir en el 33° Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra.¹⁹⁰ Aunque Chile daba cumplimiento a sus compromisos en el marco de la Convención de Ottawa, el Ministerio de Defensa de Bolivia cuestionó en forma reiterada las labores de desminado chilenas. También criticó ejercicios militares efectuados en la zona norte de Chile, país al que acusó de haber instalado una base militar en la zona fronteriza.¹⁹¹ Cabe observar que, aunque sus autoridades lo anunciaron en forma reiterada, finalmente Bolivia no adoptó medidas concretas para desviar hacia otros países su comercio internacional a través de Chile. La estrategia boliviana incorporó dos novedosos ámbitos de acción que básicamente buscaron efectos comunicacionales. Por una parte, trabajó en forma coordinada con organizaciones y actores políticos menores chilenos cercanos ideológicamente al Gobierno de Morales, los que hicieron público su apoyo a la causa

¹⁸⁴ “Bolivia descarta dar explicaciones a Chile sobre proyectos en el Silala”, *americaeconomia.com*, 6 de diciembre de 2012.

¹⁸⁵ Lexivox (2012). Bolivia, Ley Nº 320, 14 de diciembre.

¹⁸⁶ “Gobierno reorienta planificación económica en función de accesos por al Pacífico llo o Matarani”, *La Razón*, La Paz, 13 de febrero de 2013.

¹⁸⁷ “Gobierno boliviano presentó ahora una demanda contra Chile ante la Aladi”, *Emol.cl*, Santiago, 24 de noviembre de 2014.

¹⁸⁸ “Fueron liberados los 14 soldados bolivianos detenidos en el norte”, *Cooperativa.cl*, Santiago, 19 de junio de 2011.

¹⁸⁹ “Carabineros detuvo a tres militares bolivianos armados en territorio chileno”, *Cooperativa.cl*, Santiago, 25 de enero de 2013.

¹⁹⁰ “Presidente denuncia violaciones a derechos humanos de familias bolivianas en territorio chileno”, *BoliviaTV*, La Paz, 26 de septiembre de 2016.

¹⁹¹ “Evo Morales denuncia que Chile instaló base militar cerca de la frontera”, *Youtube*, 9 de mayo de 2016.

marítima boliviana. Por otra parte, algunas de sus autoridades o representantes viajaron en forma privada a Chile para reforzar la causa marítima. Entre ellos el ex-Presidente y vocero de la causa marítima, Carlos Mesa y el Canciller David Choquehuanca. Este último, junto a una numerosa delegación, visitó los puertos de Arica y Antofagasta, en lo que denominó una visita de inspección.

En forma simultánea, a contar de 2011, La Paz aumentó sus iniciativas multilaterales, buscando acotar la autonomía de Chile. Para ello, endureció los términos de sus intervenciones sobre el tema marítimo en la OEA y la ONU. Tras demandar a Chile en La Haya, en 2013, la intensidad de la estrategia boliviana en favor de su causa marítima exhibió un incremento significativo. En lo sucesivo, las autoridades de La Paz manifestaron en forma reiterada que podrían evaluar otras demandas internacionales contra Chile.

A comienzos de 2016, el Presidente Morales anunció que el objetivo de una nueva demanda sería el aprovechamiento chileno de las aguas del Silala y que ella se concretaría también ante la Corte Internacional de Justicia. A los pocos meses, Bolivia creó la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala y Todos los Recursos Hídricos en Frontera con la República de Chile.¹⁹² Aunque Chile continuó sin modificar sus objetivos prioritarios durante el periodo, los años 2011 y 2013, adoptó decisiones que influyeron en los cambios de la estrategia boliviana. La primera, previa al anuncio de demanda por parte del Presidente Morales en marzo de 2011, fue la negativa expresa del Presidente Piñera a iniciar negociaciones de un territorio costero con soberanía.¹⁹³ Se trataba de una decisión que representaba una continuidad con la política de las administraciones democráticas posteriores a 1989.¹⁹⁴ Sin embargo, la reiteración dejó claro que negociar un enclave continuaría siendo el límite de Chile en la materia. Esta política, junto a otras consideraciones, llevó a Bolivia a decidir preparar su demanda ante la Corte Internacional de Justicia. La segunda situación, correspondió a declaraciones del Presidente Piñera y su Canciller Alfredo Moreno, formuladas en marzo de 2013. En marzo, el mandatario reiteró que su país no entregaría ni territorio ni soberanía a Bolivia.¹⁹⁵ Por su parte, el Canciller aseguró que el interés de su país era mantener la continuidad territorial con Perú.¹⁹⁶ En su conjunto, ambas declaraciones se contraponían nuevamente con el objetivo prioritario de Bolivia, que ya era claro correspondía a la obtención de un territorio con soberanía en la región de Arica. Al igual

¹⁹² InfoLey (2016). Decreto Supremo 2760, Crea el Consejo de Defensa de los Manantiales del Silala y todos los Recursos Hídricos en frontera con la República de Chile y la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala y todos los recursos Hídricos en frontera con la República de Chile. Bolivia, 11 de mayo.

¹⁹³ F. Thauby (2014). *op. cit.*

¹⁹⁴ "Bachelet por demanda boliviana: "La cesión de soberanía nunca ha estado en discusión"", *La Tercera*, Santiago, 28 de mayo de 2013.

¹⁹⁵ "Sebastián Piñera. "A Bolivia, Chile no le entregará ni su territorio, ni su soberanía", *La Nación*, Buenos Aires, 4 de marzo de 2013.

¹⁹⁶ "Canciller Moreno asegura que Chile "no está dispuesto a perder su frontera con Perú"", *La Tercera*, Santiago, 5 de marzo de 2013.

que en 2011, las declaraciones de las autoridades chilenas motivaron una reacción casi inmediata boliviana. La Paz que optó por judicializar el tema pocas semanas después.¹⁹⁷

Desde 2011, como había acontecido con anterioridad, la actividad bilateral de Chile en los planos directo y multilateral respondió a sus objetivos. En el primero de esos ámbitos, buscó mantener el buen funcionamiento del libre tránsito y las facilidades portuarias para dar cumplimiento al Tratado de 1904, favorecer el desarrollo de las ciudades-puerto involucradas y la integración vecinal de sus provincias del norte. En el ámbito multilateral, Chile descartó el tratamiento de temas bilaterales en la OEA y en la ALADI. Al mismo tiempo que respondió a las imputaciones bolivianas en esos y otros foros, la política exterior chilena se mantuvo en el Pacto de Bogotá. En el ámbito judicial, Chile presentó una solicitud de Excepción Preliminar a la Corte Internacional de Justicia.¹⁹⁸ Si bien ésta fue rechazada por los magistrados, lo que fue publicitado como un triunfo jurídico por Bolivia, Santiago consideró que el fallo había acotado la demanda original.¹⁹⁹ A mediados de 2014, Chile presentó una demanda ante la misma Corte en La Haya, solicitándole el reconocimiento del carácter fluvial de los recursos hídricos del Silala.

La demanda presentada por Chile contra Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia el año 2015 fue precedida por un rechazo interno creciente a la permanencia chilena en el Pacto de Bogotá. Inicialmente, en Chile se constató el auge de disputas territoriales judicializadas en la región.²⁰⁰ Tal fenómeno no fue visto como el resultado de nuevas disputas, sino como el resultado de la utilización que algunos países comenzaban a hacer del sistema jurídico internacional. Esto, buscando por vías alternativas la revisión de tratados vigentes. Ante tal vinculación, desde el mundo académico chileno se postuló la necesidad de abrir un debate sobre la conveniencia de mantenerse el Pacto de Bogotá.²⁰¹ Con posterioridad, los cuestionamientos al Pacto, como un mecanismo que permitía que Chile fuese demandado, se incorporó al discurso de algunos políticos opositores.²⁰² Por último, la idea de retirar al país del Pacto recibió un claro apoyo de la opinión pública.²⁰³ Esto respondió en buena medida a la generalización de la idea que la Corte Internacional de Justicia de La Haya podía anteponer consideraciones de equidad a aquellas de justicia en sus fallos. Sin embargo, ni esas percepciones, ni las críticas motivadas por el desenlace del caso “Perú contra Chile” en la Corte Internacional de Justicia el año 2015, llevaron a las autoridades

¹⁹⁷ El inevitable deterioro de la relación bilateral que implicó judicializar el tema marítimo se podría explicar por los potenciales beneficios comerciales que Bolivia vio en la hipotética obtención posterior de territorio soberano, o bien en el interés del Gobierno del MAS por consolidar estructuras de poder interno.

¹⁹⁸ “Demanda Boliviana: Bachelet se inclina por impugnar competencia de La Haya”, *Que Pasa*, Santiago, 24 de abril de 2014.

¹⁹⁹ “Felipe Bulnes ante fallo de La Haya: “La demanda de Bolivia ha quedado reducida””, *24Horas TVN*, Santiago, 24 de septiembre de 2015.

²⁰⁰ B. Yopo (2014). ¿Auge de disputas territoriales en A. Latina?, *La Tercera*, Santiago, 16 de enero de 2014.

²⁰¹ F. Thauby, F. (2014). *op. cit.*

²⁰² “Oposición insiste en retirarse del Pacto de Bogotá tras confirmación de nueva demanda boliviana ante La Haya”, *La Tercera*, Santiago, 26 de marzo de 2016.

²⁰³ “Cadem: 62% cree que Chile debe retirarse del Pacto de Bogotá”, *El Mostrador*, Santiago, 4 de abril de 2016.

chilenas a revisar la situación.²⁰⁴ Solo hubo una mención del Canciller de Chile respecto a que tal análisis no podía excluirse a futuro.²⁰⁵ Tanto la preocupación por dar debida respuesta a las acusaciones y cuestionamientos bolivianos en foros multilaterales, como la decisión de eludir el debate respecto a la permanencia en el Pacto de Bogotá, dejaron en evidencia otro objetivo relevante para Chile. Este era su interés por el fortalecimiento del derecho internacional, el mismo que había llevado a Chile a ingresar al Pacto en 1948.

Durante el año 2015, tras concluir que la demanda boliviana no sólo era jurídica, sino también política y diplomática, las autoridades chilenas definieron nuevas dimensiones de acción.²⁰⁶ Chile reforzó los aspectos comunicaciones y, cuando lo estimó conveniente, adoptó medidas de otra naturaleza. Este fue el caso de las decisiones de demandar a Bolivia por el Silala y denunciar el acuerdo de Visas Diplomáticas, Oficiales, Especiales y de Servicio con ese país. Ambas medidas fueron adoptadas el año 2016. Debe precisarse, sin embargo, que ese conjunto de medidas correspondió sólo a cambios tácticos. En la práctica, Chile no realizó modificaciones en la estrategia de mantener la prioridad de sus objetivos en el plano vecinal. Si bien la defensa de la soberanía territorial se hizo explícita, ésta no menoscabó el apoyo al fortalecimiento del sistema internacional, ni la adopción de decisiones que generaban desarrollo económico.

4.2.1 Complementación y contraposición de objetivos prioritarios en la relación bilateral

Los objetivos prioritarios que ambos países exhiben en la relación bilateral durante el periodo se relacionan con materias económico-comerciales, soberanía y autonomía. Desde 1990 hasta 2003, Chile y Bolivia complementan objetivos prioritarios económico-comerciales. La revisión de los alcances del deterioro del diálogo político entre 1997 y 1999 permite concluir que los aspectos económico-comerciales no pierden su predominio en la relación bilateral. Tras el cambio de objetivo prioritario respecto a la relación bilateral que adopta Bolivia en 2004, la contraposición de intereses se hace explícita y deteriora el diálogo político en 2004 y a contar de 2011. Tal situación determina que la mantención de statu quo territorial se haga relevante para Chile, país que en ambas oportunidades debe realizar cambios a su política bilateral debido a las ofensivas bolivianas.

En el periodo 2005-2010 ambos países eluden hacer explícita su contraposición de intereses en materia territorial, lo que mantiene latente y sin resolver la situación. Desde 2011, y en mayor medida en 2013, la iniciativa boliviana de judicializar su causa marítima determina que la conservación de su autonomía en materias territoriales sea también

²⁰⁴ “Chile mueve las primeras piezas con miras a La Haya”, *La Tercera*, Santiago, 11 de octubre de 2015.

²⁰⁵ H. Salinas, H. (2015). *op. cit.*

²⁰⁶ “Gabriel Gaspar, embajador en misión especial para la demanda de Bolivia ante La Haya: “Tal vez fue un error pensar que este tema era netamente jurídico””, *La Tercera*, Santiago, 1 de noviembre de 2015.

una consideración en la política bilateral por parte de Chile. Pese a ello, las autoridades chilenas evitan abrir un debate nacional sobre la permanencia del país en el Pacto de Bogotá. Ello deja en evidencia que el fortalecimiento del derecho internacional también es un objetivo relevante para la política exterior chilena y que sus autoridades no descartan buscarlo en paralelo con otros objetivos relevantes.

Los objetivos bilaterales prioritarios de ambos Estados condicionan la relación chileno-boliviana

Entre 1990 y 2003, la convergencia de objetivos económico-comerciales prioritarios de Chile y Bolivia permite una complementación positiva sin precedentes en la relación bilateral. A la vez, evita que el deterioro del diálogo político de 1997-1999 afecte otros ámbitos de la relación. El cambio de objetivo prioritario boliviano modifica la situación en 2004. En forma paulatina, Bolivia va condicionando a su objetivo prioritario diferentes ámbitos de la relación bilateral. La recomposición del diálogo político en 2005, y la “Agenda de los 13 puntos” implementada desde 2006 no se acompañan de acuerdos precisos respecto a los alcances del diálogo referido a los intereses contrapuestos vinculados al tema marítimo. En ese escenario, tanto la agenda concordada, como las ofertas de un enclave sin soberanía formuladas por Chile posteriormente, son consideradas por Bolivia como funcionales a su objetivo territorial. Desde 2011, ese país supedita a su causa marítima todos los ámbitos relevantes de la relación bilateral. A contar de 2013, al descartar Chile una apertura negociadora, Bolivia opta por una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. En ese escenario, la relación bilateral traslada su conflictividad a otros escenarios multilaterales con una intensidad sin precedentes generando un deterioro general de la relación bilateral. A ello solo escapa, en forma parcial, la interdependencia del comercio internacional boliviano por puertos chilenos que resulta de común interés. En lo que respecta a la defensa de la autonomía como objetivo de Estado, situación que se vincula directamente a los dos conflictos bélicos que confrontaron a ambos países en el siglo XIX, ese objetivo se torna relevante para Chile cuando Bolivia judicializa la relación bilateral en 2013.

Persistencia de Arica como objetivo de la política exterior boliviana

Durante el periodo analizado, Arica persiste como el objetivo de Bolivia. Primero, en 2004, La Paz hace referencia al corredor contemplado en Charaña. Después, en la última versión de las Consultas a nivel de Viceministros en 2010, Bolivia caracteriza su requerimiento como una solución que le resulte de utilidad. Con posterioridad, al presentar su demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013, Bolivia elude precisar el territorio objeto de su presentación ante ese tribunal. Si se considera que durante desde 1825 y también durante el periodo analizado en este capítulo Bolivia reitera en forma episódica su interés por el puerto de Arica, la conducta boliviana de evitar hacer explícito su interés por Arica en esas dos oportunidades no resulta menor. No se trata de un cambio de objetivo, sino que responde a

consideraciones de carácter estratégico. Esto se debe a que Arica nunca fue boliviano, ni tampoco fue parte del Tiwanaku (*vid supra*, p. 73). Tal situación determina que requerir su cesión como objetivo de una negociación sea políticamente impresentable. En el plano bilateral directo, hacer explícito tal requerimiento es una amenaza para el inicio de cualquier negociación debido a la posible oposición de la población chilena a negociación de territorio con soberanía. Además, entraña el riesgo de activar a Perú, país que en el que algunos sectores - por diferentes razones -, evalúan en forma negativa tal posibilidad.

Estímulos de los Estados para modificar su objetivo bilateral prioritario

La importante convergencia de intereses económico-comerciales que ambos países exhiben en el periodo 1990-2003 es favorecida por la coincidencia de regímenes democráticos y el proceso de globalización de la economía mundial. Sin embargo, esa convergencia pierde dinamismo debido a tres razones. Una de ellas tiene carácter económico y las otras dos son políticas. En el plano económico, las exportaciones e inversiones bolivianas destinadas a Chile disminuyen su relevancia en forma paulatina para Bolivia. Lo mismo acontece con exportaciones e inversiones chilenas a Bolivia. En el plano político, primero, una parte de la población boliviana se manifiesta contraria a cualquier negociación con Chile que no involucre un acceso soberano al mar. Después, las autoridades altiplánicas actúan como si la amenaza de un déficit energético hiciese vulnerable a Chile (*vid infra*, p. 249) Como consecuencia de ello, buscan sin éxito forzar a las autoridades chilenas a aceptar una negociación de territorio con soberanía. La convergencia de estas situaciones resulta determinante para la mantención del cambio de objetivo bilateral prioritario que Bolivia hace explícito en 2004, el que no abandona con posterioridad. Como reacción al cambio adoptado por Bolivia, ese año las autoridades chilenas también asignan relevancia al tema territorial.

Aunque el cambio de objetivos prioritarios en la relación bilateral en 2004 responde a una determinación adoptada por las autoridades bolivianas, hay tres decisiones chilenas que estimulan su posterior mantención por lo que se las puede catalogar de “falsos apaciguamientos”. Primero, Chile restablece las negociaciones para profundizar el ACE-22 suspendidas tras el acuerdo gasífero boliviano con Argentina en 2004. El beneficiado de los acuerdos alcanzados en ese ámbito es Bolivia, país que mantiene los términos de su acuerdo con Argentina. Segundo, Chile acepta incorporar el tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos” en 2006 buscando sincerar el diálogo bilateral.²⁰⁷ Tercero, entre 2007 y 2011, Chile se involucra en conversaciones sobre diversos enclaves con Bolivia. En tanto Chile busca una forma pragmática de continuar avanzando en la búsqueda de beneficios mutuos tras superar la crisis bilateral en 2005, Bolivia mantiene su objetivo territorial como prioritario. Lo hizo en forma implícita entre 2005 y 2010, para volver a hacerlo explícito a contar de 2011, situación que aún se

²⁰⁷ A. Van Klaveren (2012). “Doscientos años de Política Exterior de Chile: De Hobbes a Grocio” en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 51-70. Santiago: USACH-RIL.

mantiene en 2016. No hay, entonces, cambio de objetivo boliviano a contar de 2004. En cuanto a Chile, sus decisiones que buscan orientar la relación hacia la integración pueden tener dos explicaciones. Por una parte, que ellas se adoptan como consecuencia de haber asignado nuevamente prioridad a los objetivos económico-comerciales que tuvo hasta 2003. Por otra parte, que ellas responden a que Chile mantiene como prioritario el objetivo territorial como respuesta al desafío al statu quo que implica el cambio de objetivo prioritario mantenido por Bolivia. Es importante observar que ese cambio de objetivo y su posterior mantención, coinciden con el incremento de su comercio internacional por puertos de Chile, en particular a través de Arica. Por último, la decisión boliviana de evaluar demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia determina que la política exterior chilena incorpore la autonomía como una consideración relevante. Cuando Bolivia hace explícita la preponderancia de su objetivo territorial en 2011, Chile deja de manifiesto que la defensa de su soberanía territorial y de su autonomía en ese ámbito, le resultan prioritarios.

El objetivo territorial como elemento funcional a estrategias políticas internas en Bolivia

Desde 2003, para las autoridades bolivianas resulta evidente que cualquier negociación con Chile que no involucre acceso soberano al mar tendrá un alto costo político ante su electorado (vid infra, p. 153). Por el contrario, para ellas también es evidente que liderar la causa marítima del país es una buena posibilidad de lograr el apoyo de un sector importante de su opinión pública. En ese escenario, tanto en 2004, como a contar de 2011, el Ejecutivo boliviano opta por incorporar la exigencia de una negociación de territorio con soberanía en la relación bilateral. La relevancia de esta vinculación entre apoyo interno y política bilateral queda en evidencia al revisar las posibilidades de lograr que Chile accediese bajo presión a una apertura negociadora en ambas ocasiones. En las dos oportunidades, y antes de ellas, las autoridades chilenas no exhiben interés por negociar territorio soberano conforme a lo propuesto o exigido por las autoridades bolivianas. Si bien en 2004 queda claro que Bolivia no es vulnerable a las medidas que anuncia Chile como reacción al cambio del objetivo boliviano en la relación bilateral, en la oportunidad también queda en evidencia que Chile no exhibe vulnerabilidad respecto a Bolivia.

A contar de 2011, las características de la campaña desencadenada por las autoridades bolivianas en favor de la causa marítima de su país resultan contraproducentes para ella. Esto, por cuanto desde ese año, se produce un rechazo creciente de la población chilena a la posibilidad de negociar territorio o beneficios económicos con Bolivia. Este efecto resultaba de público conocimiento (vid infra, p. 253). La divulgación de los desacuerdos con Chile y la dura retórica del Presidente Evo Morales se asocian a incrementos de la popularidad de su Gobierno. Pero ello no contribuye ni a obtener un cambio en la negativa previa de las autoridades de Chile, ni tampoco a obtener un respaldo de la opinión pública chilena a la idea de negociar territorio soberano. Por el contrario, se desencadena un rechazo creciente de la población en Chile. Esta situación implica que se dificulta cualquier negociación futura que involucre territorio con Bolivia. Adicionalmente, el discurso divulgado en su país por

las autoridades Masistas también genera complicaciones para negociaciones futuras con Chile en temas territoriales. Como consecuencia del mismo, la población boliviana adquiere la convicción de la existencia de un derecho boliviano a acceder al mar. Ello dificulta que, en una hipotética negociación futura con Chile, acepte otorgar concesiones. Este conjunto de situaciones permite concluir que se trata de una política bilateral que tiene importante apoyo interno en Bolivia, pero que finalmente no demuestra ser conveniente ni para la relación bilateral ni tampoco para la causa marítima del país. A diferencia de lo acontecido en 2004, cuando la autoridad boliviana difícilmente podría haber eludido dar prioridad a la causa marítima, en 2011 es el propio Gobierno boliviano el que enarbola la causa marítima en la agenda bilateral. Todo lo anterior permite concluir que la decisión de hacer explícito la prioridad del objetivo territorial para Bolivia en 2004 y 2011 se debe a otro objetivo de carácter general cuya relevancia era superior para sus mentores. Este es, o puede haber terminado siendo, mantener o incrementar el nivel de apoyo del Gobierno en el poder en ese momento.

Esta revisión de las vinculaciones de los objetivos predominantes que asignó cada país a la relación bilateral y las características de la acción Estatal que favorecieron la emergencia o actividad de actores no estatales que buscaron injerencia en la política bilateral en los dos países, proporcionan numerosos elementos que contribuyen a la revisión que se efectuará en los siguientes capítulos. Las interacciones bilaterales en diferentes escenarios, la movilización de recursos en función de la relación bilateral y los procesos decisorios que se analizarán en ellos tienen una mejor comprensión al incorporar en su análisis las observaciones y conclusiones alcanzadas en este capítulo.

Capítulo 5

Interacciones bilaterales directas y en un sistema de equilibrio de poder subregional, entre Chile y Bolivia en 1990-2016: Segundo nivel de análisis

La revisión de la relación bilateral realizada en el capítulo precedente permitió identificar particularidades y continuidades, previas a 1990, tanto en las relaciones bilaterales directas, como aquellas que tuvieron lugar en el sistema de equilibrio subregional. En 1989, se observaba que las interacciones directas habían decrecido a contar de la década de 1960 y las relaciones diplomáticas se encontraban interrumpidas desde 1978. Por su parte, el mecanismo de equilibrio de poder se había activado en forma episódica pero, tras la firma del Tratado de 1929 entre Chile y Perú, no había exhibido cambios fundamentales en sus dinámicas. Sus últimas activaciones databan de la década de 1970, pero su inactividad no permitía postular su inexistencia. Cabe observar que la incorporación del análisis de las interacciones a nivel subregional en el marco de un sistema de equilibrio de poder tiene un doble objetivo en este nivel de análisis. Someter a revisión su reactivación y, de haber ocurrido, identificar eventuales modificaciones en sus dinámicas previas.

5.1 Interacciones bilaterales directas entre Chile y Bolivia (1990-2016)

Desde la Guerra del Pacífico, la relación bilateral directa se había concretado básicamente a través de interacciones de los ámbitos político y económico-comercial. En 1990, Chile y Bolivia mantenían el diálogo político bilateral a través de los Consulados Generales en Santiago y La Paz. La coincidencia de regímenes democráticos en ambos países que se produjo a partir de marzo de 1990 generaba condiciones para un diálogo político diferente al previo. La necesidad de desarrollo de ambos países y la conveniencia de incorporar a sus economías en el proceso de globalización mundial en curso, eran un estímulo ineludible para ambos gobiernos. Si bien el comercio bilateral no era fundamental para las economías de los dos países, el comercio internacional boliviano a través de Chile era relevante para Bolivia y para el puerto de Arica. Ese comercio internacional continuaba gozando del libre tránsito establecido en el Tratado de 1904, Chile mantenía su responsabilidad sobre el tramo del ferrocarril Arica-La Paz en su territorio.

Interacciones bilaterales constructivas (1990-2003)

Dada la inexistencia de relaciones diplomáticas bilaterales, los sucesivos mandatarios de ambos países dialogaron durante el período en el marco de reuniones presidenciales regionales. Estas correspondieron a Mercosur (1992, 2000 y 2003), Grupo de Río (1996, 2001 y 2002), Cumbres de Presidentes de América del Sur (2000), Cumbres

Iberoamericanas (2000) y Cumbres de las Américas (2001).¹ Además de las múltiples reuniones a nivel de Cancilleres, entre las que destacó la efectuada en Algarve en 2000, en el período 1993-2003 se concretaron once reuniones del mecanismo de Consultas Políticas. El marco proporcionado por este conjunto de instancias posibilitó un fructífero diálogo político que incluyó diferentes ofertas de parte de Chile. Estas fueron un enclave en Pisagua (1990), la posibilidad de incorporar el puerto de Iquique al régimen de libre tránsito (1997-1998) y el proyecto de gasoducto (2001-2003). Asimismo, también hizo posible superar tres situaciones. Las declaraciones del Presidente Paz Zamora (1993), la ofensiva desencadenada por el Presidente Banzer relativa al tema marítimo (1997-1999), y las visiones divergentes iniciales respecto al Silala. Sin embargo, no hubo una reanudación de relaciones a nivel diplomático. Ello, debido al rol instrumental asignado por Bolivia a la mantención de las relaciones a nivel consular. Para La Paz, es un aspecto formal que busca poner en relieve ante la comunidad internacional la persistencia de su enclaustramiento marítimo como un problema no resuelto entre ambos países.²

En el plano económico-comercial, los gobiernos impulsaron el comercio y las inversiones bilaterales, como así también el comercio internacional boliviano a través de Chile. Firmaron el ACE-22 en 1993 y trece protocolos posteriores, a lo que se sumó el Convenio de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones de 1994. Adicionalmente, durante 2003, efectuaron siete rondas de negociaciones para avanzar hacia un TLC.³ En ese escenario, en el período 1990-2003, las exportaciones chilenas a Bolivia aumentaron de USD 87,8 millones a USD 141 en 2003, un incremento del 60 por ciento.⁴ En el mismo período, los envíos bolivianos a Chile alcanzaron los USD 41.5 millones, representando un aumento del 23 por ciento respecto a los USD 33.7 millones de 1990.⁵ En materia de inversiones, sólo las de origen chileno fueron significativas, alcanzando los USD 336 millones en 2004.⁶ En cuanto al comercio internacional de Bolivia a través de los puertos chilenos, éste fue relevante para el puerto de Arica en el periodo.⁷ El mismo representó el 54 por ciento del tonelaje total movilizado por ese puerto en 2003.⁸ Sin embargo, esa cifra representó solo el 3,03 por ciento del movimiento portuario en Chile ese año.⁹ Bolivia también utilizó los puertos de Iquique, Tocopilla y Antofagasta. En este último, la

¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). *op. cit.*

² A. Aranibar (2004). *op. cit.*

³ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). *op. cit.*

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2008). Relaciones Económicas entre Chile y Bolivia. Evaluación a 15 años del ACE-22, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudio e Informaciones. Julio

⁵ H. Zambrana, y C. Soria (1996). Zona de libre comercio boliviano-chilena y deficiencias productivas. *Análisis Económico*, Vol. 16, UDAPE, La Paz, Bolivia, pp. 159-193.

⁶ “¿Qué debe hacer Chile con Bolivia?”, *americaeconomia.com*, 13 de agosto de 2010.

⁷ “Importante incremento de cargas en el puerto de Arica”, *Mundo Marítimo*, Santiago, 30 de enero de 2004.

⁸ “Aumentó transferencia de carga boliviana por puerto de Arica”, *Mundo Marítimo*, Santiago, 21 de enero de 2005.

⁹ Consultores en ingeniería de transporte limitada (2008). Sistema Portuario Nacional, Chile, Informe Final – Estudio Estratégico Nacional de Accesibilidad y Logística Portuaria: Impacto en la Competitividad, el Uso de Suelo y en la Calidad de Vida Urbana. Santiago: Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas de Chile.

carga boliviana aumentó de 679.481 toneladas a 1.057.610 toneladas entre 1990 y 2000.¹⁰

Este importante incremento del comercio exterior boliviano se vio favorecido por los beneficios que le otorgó Chile durante el periodo. No sólo se trató del libre tránsito que databa de 1904, sino también de otras facilidades derivadas de acuerdos posteriores suscritos antes de 1990. Además, Chile le otorgó a Bolivia un régimen de almacenaje particular en el periodo. La carga de importación boliviana gozó de un año y tres meses de almacenaje en las zonas primarias aduaneras chilenas de los puertos habilitados y eventualmente, en los sitios extra-portuarios. Tal almacenamiento tuvo gratuidad por el plazo de un año.¹¹ Por su parte, la carga de exportación pudo permanecer en las zonas primarias aduaneras bajo potestad aduanera boliviana durante un año. Si tales mercaderías no eran embarcadas a ultramar, la aduana chilena procedía a extenderles el plazo de permanencia por otros 90 días, pero bajo la potestad de la aduana chilena. La gratuidad del almacenamiento para esas exportaciones se mantuvo hasta 60 días. Durante el período, a los 7.000 m² ya habilitados para el almacenaje gratuito de carga boliviana en el puerto de Antofagasta, Chile agregó el sitio extra portuario de Portezuelo.¹² Esto permitió que se trasladaran a ese lugar los concentrados de minerales bolivianos en vías de ser exportados, los que generaban problemas de salud pública.¹³ Bolivia también estuvo facultada para tener agencias aduaneras propias en los puertos habilitados, con autoridades que emitieron o autorizaron la documentación relativa al despacho de la carga a su país. Asimismo, el país altiplánico contó con tarifas preferenciales en los servicios aduaneros, exención de impuestos y tuvo la facultad discrecional de dictar sus propios aranceles y fijar la tasa de derechos de importación. En forma adicional, contó con libertad para transitar toda clase de carga, incluido armamento, y recibió facilidades para operar el oleoducto de Sica-Sica. Desde 1995, las autoridades chilenas mantuvieron informada a La Paz respecto al cambio de modalidad de la administración portuaria de Chile, la que resguardó el libre tránsito.¹⁴

En materia de infraestructura para el transporte y aduanas, ambos países compartieron esfuerzos en el período. A los pasos fronterizos de Chungará-Tambo Quemado y Colchane-Pisiga, se sumó el complejo fronterizo Colchane con aportes de la Zona Franca de Iquique. También se habilitó en forma transitoria el Paso Tocopurí por necesidades de la minera boliviana “Tierra Amarilla”.¹⁵ Asimismo, los dos países buscaron acuerdos para solucionar los problemas de acopio de minerales y facilitar las labores aduaneras. Además, concluyeron la pavimentación de la ruta internacional

¹⁰ Puerto de Arica (2002). Proyecto de Inversión. Construcción almacenes y habilitación antepuerto Puerto de Arica. Septiembre.

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). El libre tránsito de Bolivia, la Realidad. Enero.

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). *op. cit.*

¹³ E. Cordero (1998). “La garantía de libre tránsito de mercadería boliviana por territorio chileno en virtud del Tratado de Paz, Amistas y Comercio entre Chile y Bolivia, de 1904. El caso de la contaminación por acopio y transporte de plomo en la ciudad de Antofagasta”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 25, pp. 665-690.

¹⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). *op. cit.*

¹⁵ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1991). *op. cit.*

Arica-Patacamaya-La Paz.¹⁶ En 1990, Chile y Bolivia suscribieron el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) en ALADI.¹⁷ Desde mediados de la década, los dos países integraron el Grupo de Trabajo Multilateral de Corredores Bioceánicos. En 2001 y 2002 el Grupo de Trabajo Técnico Conjunto se reunió para impulsar el corredor Arica-Santa Cruz-Cuibá. Tras la destrucción parcial de la vía férrea Arica-La Paz en 2001, Chile rehabilitó la infraestructura y suspendió el cobro del arriendo a la empresa controlada por un capitalista boliviano.¹⁸ El año 2002, Santiago y La Paz firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para el transporte entre Chile y Bolivia. En 2003, se concretó la II Reunión Técnica Bilateral sobre Controles Fronterizos Integrados y se efectuaron tres ejercicios de simulación de controles integrados de frontera en el Paso Colchane-Pisiga.¹⁹

Interacciones bilaterales progresivamente complejas (2004-2010)

Durante este período, los encuentros entre los mandatarios se continuaron concretando en cumbres regionales y, ocasionalmente, en forma bilateral. Tras la disputa entre los presidentes Lagos y Mesa en la Cumbre de Monterrey en 2004, el diálogo entre autoridades se deterioró durante todo ese año y solo se compuso en 2005.²⁰ Si bien durante 2004 ambos países anunciaron medidas que parecían de retaliación, ninguna de ellas afectó realmente al otro país (*vid supra*, p. 154). En 2005, el restablecimiento del diálogo se vio favorecido debido a que, durante su breve gobierno, el Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé se reunió en varias ocasiones con el Presidente Ricardo Lagos.²¹ A contar de 2006, el diálogo político fue continuado por los Presidentes Bachelet y Morales, lo que permitió concordar la “Agenda de los 13 puntos” ese año y un preacuerdo relativo a los recursos hídricos del Silala en 2009.²² Además posibilitó que ambos países iniciaran diálogos respecto a posibles enclaves en 2007 y 2010. En el plano internacional, permitió que Chile contribuyese a la superación de la crisis interna boliviana el año 2008. Las reuniones entre mandatarios se mantuvieron hasta 2010. Por su parte, entre 2004 y 2010, los Subsecretarios se reunieron en once nuevas versiones del mecanismo de Consultas Políticas.

En el plano económico-comercial, el curso de las tres modalidades de interacciones ya mencionadas - comercio bilateral, inversiones y comercio internacional boliviano por

¹⁶ J. Pozo (2012). *op. cit.*

¹⁷ L. Correa y V. García (2012). *op. cit.*

¹⁸ J. Pozo (2012). *op. cit.*

¹⁹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2003). *op. cit.*

²⁰ El fin de la crisis dejó en evidencia que, tal como lo postula el Realismo Periférico, ambos Estados no habían superado un umbral económico que les permitiese eludir consideraciones económicas en su política exterior.

²¹ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “Mi relación con el Presidente Lagos era abierta y cordial, tuvimos varias reuniones aprovechando encuentros internacionales, nos vimos en Nueva York, Salamanca y Montevideo, ninguna “reservada”. Estimo que ello contribuyó a fortalecer los niveles de confianza y avanzar en los asuntos que nuestros tiempos permitían, por ejemplo, en la suscripción de los Acuerdos para el tránsito de personas con cédula de identidad o la actualización del ACE22 para superar asimetrías económicas.”

²² “Silala: las pruebas de Chile contra Bolivia”, *La Tercera*, Santiago, 3 de abril de 2016.

Chile -, resultó diferente. En materia de comercio bilateral, ante la negativa chilena a negociar territorio con soberanía, el Gobierno boliviano dio por concluidas las negociaciones de un TLC con Chile el año 2004.²³ En otro escenario, pero también vinculado al comercio bilateral con Chile, ese mismo año La Paz firmó un acuerdo con Argentina que contempló la prohibición expresa de suministrar gas a Chile. Pese a lo anterior, a fines de 2004 ambos países volvieron a negociar ampliaciones del ACE-22.²⁴ Ello permitió que el año 2007 el ACE-22 contase con tres nuevos protocolos adicionales que favorecían el comercio bilateral.²⁵ Entre 2003 y 2010, los envíos de Chile a Bolivia aumentaron de USD 141 millones a USD 1.152 millones, en tanto los de Bolivia a Chile lo hicieron de USD 41 millones a USD 79 millones.²⁶ Pese ese aumento, el comercio bilateral mantuvo un saldo deficitario para Bolivia, cuyas exportaciones a Chile se contrajeron del 2.5 por ciento del total de sus envíos internacionales del año 2003 a un 1.1 por ciento en 2010.²⁷

En materia de inversiones, la estatización de diferentes empresas por parte del Gobierno boliviano a contar de 2004 coincidió con un estancamiento de la inversión chilena en ese país.²⁸ En cuanto a los capitales bolivianos en Chile, que totalizaban cerca de USD 1 millón en 2008, estos no se incrementaron durante el resto del período.²⁹

Más significativo resultó para Bolivia el exponencial incremento de su comercio internacional por los puertos chilenos, el que hizo necesario adecuar pasos fronterizos y aduanas. En el primero de esos ámbitos, el año 2004 ambos países suscribieron un Convenio sobre Controles Integrados de Frontera, el que fue ratificado en junio de 2006 por Chile.³⁰ Bolivia hizo lo mismo un mes más tarde.³¹ Adicionalmente, el mismo 2006, Bolivia solicitó a Chile, a través de Nota Diplomática, la habilitación del puerto de Iquique al libre tránsito conforme lo establecido en el Tratado de 1904. En junio de 2008, Chile emitió un Decreto habilitando el puerto de acuerdo a lo requerido.³² En la XX Reunión de Consultas Políticas, efectuadas en 2009, las delegaciones acordaron los términos de las Notas Reversales mediante las cuales se concretaría la habilitación.³³ En ese escenario, los nuevos concesionarios del único frente de atraque de Arica y de uno de

²³ Dado lo limitado de sus envíos a Chile y la existencia del ACE-22, la medida no era relevante para Bolivia.

²⁴ "Bolivia da un giro de 90 grados frente a Chile", *Mundo Marítimo*, Santiago, 8 de noviembre de 2004.

²⁵ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2007). Promulga el Decimosexto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 22 con Bolivia y su Anexo. 6 de septiembre.

²⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (2014). Ficha Chile-Bolivia. Diciembre.

²⁷ Instituto Boliviano de Comercio Exterior (2015). Cifras del Comercio Exterior. Año 23, N° 229.

²⁸ "Inversiones chilenas en Bolivia se estancan, pero intercambio comercial crece 38% en 2012", *El Mercurio*, Santiago, 3 de marzo de 2013.

²⁹ Banco Central de Chile (2017). Inversión Extranjera Directa.

³⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2006). Decreto N° 328. Promulga el convenio sobre controles integrados de frontera con la Republica de Bolivia, 6 de diciembre.

³¹ Lexivox (2006). Bolivia, Ley N° 3453, 27 de julio.

³² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008). Decreto 141, Habilita el puerto de Iquique para el libre tránsito a favor de la República de Bolivia, conforme a las normas del Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904 entre Chile y ese país y se refiere a la constitución de una agencia aduanera boliviana en ese lugar, 23 de junio.

³³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2009). Acta de la XX Reunión de Consultas Políticas Bolivia-Chile. 30 de junio.

los frentes de atraque de Antofagasta, buscaron absorber el incremento de carga del comercio exterior boliviano. Las condiciones aplicables a la concesión, de acuerdo a la nueva normativa legal chilena, incluyeron reglas expresas relativas al régimen de libre tránsito y otros acuerdos vigentes que beneficiaban a Bolivia.³⁴ En Arica, las 589.678 toneladas de carga de comercio exterior boliviano movilizadas en 2003 aumentaron a 1.560.424 en 2010.³⁵ Se trató de un incremento del 264,6 por ciento. En el puerto de Antofagasta, las cargas bolivianas totalizaron 272.349 toneladas el año 2010, lo que representó un 9,98 por ciento del total movilizado ese año por el terminal.³⁶ En cuanto al transporte ferroviario Arica-La Paz, en abril 2009 Chile firmó un contrato para la ejecución de obras de rehabilitación y arreglo del tramo chileno de la vía. El ferrocarril se encontraba fuera de operaciones desde 2006.³⁷

Durante el período, La Paz cuestionó en forma progresiva los servicios portuarios chilenos e incluso las condiciones del libre tránsito otorgado por Chile. Este cuestionamiento se fundamentó inicialmente en la paralización realizada por los trabajadores portuarios de Arica en 2003.³⁸ Un nuevo paro de estibadores, a comienzos del año siguiente, reforzó las críticas bolivianas.³⁹ Ante tales paralizaciones, Bolivia manifestó su desacuerdo por la licitación de ese puerto efectuada por Chile.⁴⁰ No obstante ello, hubo un nuevo paro portuario en abril.⁴¹ En esa oportunidad, La Paz puso en duda que Chile estuviese cumpliendo el Tratado de 1904.⁴² Adicionalmente, las autoridades bolivianas aseguraron que, de mantenerse el nuevo régimen de concesiones en el puerto de Arica, desviarían sus cargas hacia otros puertos.⁴³ La repetición de paralizaciones portuarias en Arica los años 2005, 2007 y 2008, como también en Antofagasta en 2008 y 2009, continuaron aumentando la complejidad de la situación. Aunque más esporádicos, también hubo paros de los funcionarios aduaneros chilenos los años 2005 y 2010.⁴⁴ En 2007, Bolivia hizo presente que tanto el Tratado de 1904, como las actas posteriores, habían sido firmados entre los gobiernos, por lo que, en última instancia, el Estado de Chile resultaba responsable.⁴⁵

A fines de 2010, al deterioro del diálogo político se sumaban dos elementos que tenían la potencialidad de transformarse en modalidades de interacción conflictivas entre los Estados. Las paralizaciones de estibadores y aduaneros que podían afectar al comercio exterior boliviano y el apoyo esporádico dado desde 2006 a la causa marítima de Bolivia por chilenos simpatizantes de Evo Morales y del MAS.⁴⁶ Ambas situaciones,

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). El libre tránsito de Bolivia, la Realidad. *op. cit.*

³⁵ Empresa Portuaria de Arica (2011). Memoria Anual 2010.

³⁶ Puerto Antofagasta (2015). Memoria Anual 2014.

³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). El libre tránsito de Bolivia, la Realidad. *op. cit.*

³⁸ "Se reanuda actividad en el Puerto de Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 31 de octubre de 2003.

³⁹ "Solucionado el conflicto en Puerto de Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 20 de febrero de 2004.

⁴⁰ "Bolivia reclama por privatización de Puerto de Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 6 de febrero de 2004.

⁴¹ "Definen fecha para el paro portuario en Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 12 de abril de 2004.

⁴² "Conflicto portuario inquieta a Bolivia", *Mundo Marítimo*, Santiago, 16 de abril de 2004.

⁴³ "Bolivia amenaza con llevarse las cargas", *Mundo Marítimo*, Santiago, 12 de octubre de 2004.

⁴⁴ "Funcionarios de Aduana realizaron paro nacional de advertencia", *Mundo Marítimo*, Santiago, 29 de octubre de 2010.

⁴⁵ "Bolivia desconoce concesión de Puerto Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 16 de febrero de 2007.

⁴⁶ "Aclaman a Evo en Chile y gritan "mar para Bolivia"", *Rebelión.org*, 13 de marzo de 2006.

abrían flancos nuevos para Chile en una relación bilateral que se había tornado cada vez más compleja y conflictiva.

Interacciones bilaterales conflictivas (2011-2016)

A contar de 2011, los encuentros bilaterales entre mandatarios fueron ocasionales y se concretaron básicamente en el marco de reuniones internacionales. Entre ellas, las investiduras de presidentes de Perú y Chile, en 2011.⁴⁷ Asimismo, coincidieron en el Encuentro Países Brics-América Latina de 2014.⁴⁸ Por último, se reunieron en la Cumbre CELAC 2015.⁴⁹ De un modo progresivo durante el periodo, el intercambio de opiniones de las respectivas autoridades comenzó a realizarse a través de los medios de comunicación.⁵⁰ Las interacciones entre mandatarios exhibieron dos etapas claramente diferenciadas, antes y después de la demanda de Bolivia a Chile ante la Corte Internacional de Justicia en abril de 2013.

En marzo de 2011, el Presidente Morales aseguró que su Gobierno insistiría en reanudar el diálogo pero sin abandonar la idea de concretar una demanda.⁵¹ Cuando el Presidente Piñera solicitó que La Paz eligiese entre diálogo o la demanda en tribunales internacionales, Evo Morales aseguró que Chile amenazaba a Bolivia.⁵² En ese escenario, la XXIII Reunión de Consultas Políticas que no se había realizado en noviembre de 2010 en Arica como estaba programado, continuó pendiente. En 2012, el Presidente Morales aseguró que la negativa chilena a negociar con su país no era sólo una amenaza para Bolivia sino para Perú, destacando que se estaba en épocas de integración.⁵³ Agregó que Chile era un vecino inamistoso que obstaculizaba la integración continental y que casi todos los presidentes de la región reclamaban mar para Bolivia.⁵⁴ El año 2012, Bolivia descartó realizar la XIII Reunión del Comité de Frontera e Integración y la XIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito. Al finalizar el año, anunció el inicio de una campaña de denuncia internacional contra Chile.⁵⁵ En sus declaraciones, entre 2011 y 2013, Morales manifestó considerar inválido el Tratado de 1904.⁵⁶

⁴⁷ “¿Fracaso? Reunión Evo-Piñera termina con un apretón de manos y en nada. Bolivia”, *EjuTV*, La Paz, 29 de julio de 2011.

⁴⁸ “Bachelet y Morales sostienen frío reencuentro en cumbre en Brasil”, *La Tercera*, Santiago, 17 de abril de 2014.

⁴⁹ “Bachelet sostiene sorpresiva reunión bilateral con Evo Morales en cumbre Celac”, *Canal 13*, Santiago, 20 de enero de 2015.

⁵⁰ Coincidiendo con observado por el Realismo clásico, ambos gobiernos asignaron un rol importante a la utilización de los medios de prensa para divulgar sus posiciones (*vid supra*, p. 37).

⁵¹ “Evo anuncia acudir a tribunales internacionales e irrita a Piñera”, *Opinion.com*, Cochabamba, 24 de marzo de 2011.

⁵² “Evo Morales: “Chile amenaza a Bolivia””, *La República*, Lima, 30 de marzo de 2011.

⁵³ “Evo Morales: Chile es un Peligro para la Región”, *Youtube*, 1 de octubre de 2012.

⁵⁴ “Evo Morales hace dura crítica al Presidente Piñera por salida al mar”, *El Mercurio*, Santiago, 1 de diciembre de 2012.

⁵⁵ “Vicepresidente anuncia que Bolivia denunciará a Chile como un “vecino inamistoso””, Ministerio de Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia, 27 de diciembre de 2012.

⁵⁶ “Evo Morales: “No seguiremos dialogando con Chile por más de 130 años para tener salida al mar””, *La República*, Lima, 27 de diciembre de 2011.

En marzo de 2013, Evo Morales dio por cerrada la vía de diálogo con el Presidente Sebastián Piñera y aseguró que esperaba poder negociar con el siguiente Gobierno de Chile.⁵⁷ Tras demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013, La Paz continuó exigiendo a Santiago una negociación territorial concreta.⁵⁸ A la vez, sus autoridades incorporaron diversos elementos de nueva factura en su argumentación.⁵⁹ El Presidente Morales acusó a Chile de humillar a Bolivia.⁶⁰ También de mentir y obstaculizar históricamente el libre tránsito del comercio exterior boliviano.⁶¹ Junto con responsabilizar de ello al Presidente Sebastián Piñera, culpó a los grupos de poder chilenos de oponerse a la integración.⁶² También culpó a Chile de cometer lo que denominó un “*economicidio*” contra su país, al haberlo privado de su salida al Océano Pacífico y poner trabas a su comercio exterior.⁶³ El año 2014, el Vicepresidente boliviano, Álvaro García, afirmó que Chile era un país agresor y abusivo, por lo que estaba obligado a acercarse a Bolivia para dialogar sobre una solución a su demanda marítima.⁶⁴ Afirmó que su país pensaba en una salida al Océano Pacífico en “clave continental”.⁶⁵ Durante el transcurso de 2014, pese al cambio de administración en Chile, la situación no se modificó. Al concluir el año, el Presidente Evo Morales advirtió que Bolivia podría volver a demandar a Chile por otros asuntos pendientes como el Silala y el río Lauca.⁶⁶ Chile respondió estar dispuesto a retomar la agenda bilateral con Bolivia, excluyendo la demanda marítima por estar radicada en la Corte Internacional de Justicia en La Haya.⁶⁷ Con posterioridad, durante la segunda administración de la socialista Michelle Bachelet, Evo Morales sumó nuevos argumentos, tildó al Gobierno chileno de neocolonialista y racista.⁶⁸ A mediados de 2015, el mandatario aseguró que las relaciones con Chile podrían restablecerse, proponiendo una mediación del Papa Francisco para resolver el tema marítimo en menos de cinco años. Chile replicó que la reanudación de los lazos diplomáticos se debía hacer sin condiciones.⁶⁹ En marzo de 2016, Evo Morales anunció que su país estudiaría una nueva demanda contra Chile, esta vez por el uso de las aguas

⁵⁷ “Morales cierra opción de diálogo con Piñera”, *EjuTV*, La Paz, 25 de marzo de 2013.

⁵⁸ “Evo no quiere un “diálogo de sordos” con Chile”, *cooperativa.com*, Santiago, 11 de noviembre de 2013.

⁵⁹ Como los revolucionarios observados por el Realismo clásico, Evo Morales y el MAS llevaron la relación bilateral al campo de la propaganda y lo hicieron en una magnitud sin precedentes (*vid supra*, p. 37).

⁶⁰ “Evo Morales insiste en críticas a Piñera y asegura que Bolivia ha sido “humillada” por Chile”, *El Mercurio*, Santiago, 11 de junio de 2013.

⁶¹ A través de estas intervenciones, Evo Morales buscó exhibir a su país como vulnerable para obtener el peso comunicacional desproporcionado que resulta posible de acuerdo a lo observado por A. Chong (*vid supra*, p. 40).

⁶² “Morales reitera que Piñera miente sobre tema marítimo”, *La Razón*, La Paz, 9 de junio de 2013.

⁶³ “Evo Morales acusa a Chile de cometer “economicidio” contra Bolivia”, *RPPNoticias*, Lima, 13 de diciembre de 2016.

⁶⁴ “Bolivia acusa a Chile de “país agresor” que tiene “la obligación” de dialogar por conflicto limítrofe”, *El Mercurio*, Santiago, 9 de febrero de 2014.

⁶⁵ “Vice: Salida al mar es una reivindicación continental”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 26 de mayo de 2014.

⁶⁶ “Evo Morales advierte sobre otra demanda a Chile”, *Terra.es*, Madrid, 31 de enero de 2014.

⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2014). Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 de marzo.

⁶⁸ “Evo tilda de neocolonialista y racista al Gobierno chileno”, *Página Siete*, La Paz, 13 de julio de 2016.

⁶⁹ “Evo Morales propone restablecer relaciones con Chile y pide la mediación del Papa”, *El Mercurio*, Santiago, 29 de julio de 2015.

del Silala.⁷⁰ Sin embargo, en junio de ese año, fue Chile el país que demandó a Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia precisamente por esos recursos hídricos. Así, en lo que respecta al diálogo político, éste fue conflictivo y se caracterizó por concretarse básicamente a través de medios de prensa e involucrar un número creciente de temas.⁷¹

En el ámbito comercial, el intercambio de bienes entre ambos países continuó su expansión en el período. El año 2015 Chile exportó a Bolivia USD 1.342 millones.⁷² Por su parte, Bolivia envió a Chile USD 90.6 millones.⁷³ Esas cifras representaron un incremento del 16 por ciento y del 33 por ciento, respectivamente, comparadas con el comercio entre ambos países en 2011. Sin embargo, los envíos bolivianos a Chile fueron sólo un 0,9 por ciento de sus exportaciones totales, una contracción respecto al 1,2 por ciento registrado en 2011. Por su parte, el año 2015 los puertos de Arica y Antofagasta movilizaron, respectivamente, 2.356.119 y 318.819 toneladas correspondientes al comercio internacional boliviano. En el caso de Arica, ese volumen implicó un incremento de 28,9 por ciento respecto a 2011 y un 77 por ciento del volumen total movilizado en el puerto en 2015.⁷⁴ Para Antofagasta, se trató de un aumento de 4,8 por ciento respecto a las cargas de 2011 y el 14 por ciento del tonelaje total movilizado en 2015.⁷⁵ El comercio exterior boliviano también utilizó los puertos de Iquique y Mejillones.⁷⁶ En Iquique, de las 2.061.573 toneladas movilizadas el año 2015, 175.646 toneladas - un 8.5 por ciento -, correspondieron a carga boliviana.⁷⁷

Esta relación comercial, sin embargo, no estuvo del todo ajena a consideraciones políticas. En 2011 y 2013, el Presidente Morales condicionó una eventual negociación de recursos hídricos y gas con Chile a la entrega de un acceso soberano al mar.⁷⁸ El Presidente Piñera respondió que los temas de soberanía no se negociaban por asuntos económicos.⁷⁹ El aumento del comercio exterior boliviano por puertos chilenos también se acompañó de otras complicaciones crecientes entre ambos países. En septiembre de 2011, durante la XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, La Paz solicitó la rescisión de la concesión privada otorgada en el puerto de Arica. También requirió que le fuese entregada la administración y operación del Frente de Atraque N°

⁷⁰ "Morales estudia recurrir a tribunal internacional por río Silala y parlamentarios piden abandonar Pacto de Bogotá", *El Mercurio*, Santiago, 24 de marzo de 2016.

⁷¹ La retórica que Evo Morales utilizó para ello incluyó elementos de la doctrina de la armonía de intereses (*vid supra*, p. 60).

⁷² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas (2016). Reporte Trimestral. Comercio Exterior de Chile, enero-diciembre 2015. Febrero.

⁷³ Asociación Latinoamericana de Integración. Secretaría General (2016). Comercio Exterior Global de Bolivia: Enero-Diciembre 2015. Montevideo, 17 de febrero.

⁷⁴ Puerto de Arica (2016). Memoria Puerto de Arica 2015.

⁷⁵ Puerto de Antofagasta (2016). Empresa Portuaria de Antofagasta, Memoria 2015.

⁷⁶ "El movimiento de carga boliviana a través de los puertos chilenos", *Mundo Marítimo*, Santiago, 25 de mayo de 2015.

⁷⁷ "Carga boliviana decrece en puertos chilenos", *Portal Portuario*, Viña del Mar, 4 de febrero de 2016.

⁷⁸ "Evo Morales: "No seguiremos dialogando con Chile por más de 130 años para tener salida al mar", *La República*, Lima, 27 de diciembre de 2011.

⁷⁹ "Piñera pone en apuros a Morales en Chile; Evo incluye el gas en negociación por mar y recibe un portazo", *EjuTV*, La Paz, 29 de enero de 2013.

1 de ese puerto.⁸⁰ Chile rechazó la idea. Las autoridades chilenas manifestaron que no sólo cumplía sus obligaciones, sino que existía un contrato vigente de concesión con la empresa Terminal Puerto de Arica (TPA) hasta el año 2034 e inversiones ya realizadas.⁸¹ Dos meses después, Evo Morales aseguró que si Chile no entregaba un acceso soberano al Pacífico, favorecería un ferrocarril entre Brasil e Ilo.⁸² A comienzos de 2013, Bolivia informó que se había decidido una estrategia de largo aliento para reorientar las principales actividades económicas y productivas hacia puertos en Perú.⁸³ Pocos días después, Bolivia informó que excluía a Chile del proyecto de corredor bioceánico que buscaba comunicar a Brasil con el Océano Pacífico.⁸⁴

Dado el incremento de actividad portuaria, Chile adoptó un conjunto de medidas para manejar el creciente comercio exterior boliviano por sus puertos. Se invirtió en infraestructura portuaria en Arica.⁸⁵ Asimismo se realizaron mejoras viales.⁸⁶ Chile también asignó nuevos recursos a la facilitación fronteriza.⁸⁷ Los costos que implicó el cumplimiento del libre tránsito establecido en el Tratado de 1904 no resultaron menores para las regiones chilenas de Arica y Parinacota durante el periodo.⁸⁸ Sin embargo, nuevas paralizaciones complicaron la situación. En tanto los trabajadores portuarios detuvieron en forma episódica sus actividades en 2012, 2014 y 2015, los aduaneros lo hicieron en 2012, 2013, 2015 y 2016.⁸⁹ Como consecuencia de ello, desde 2012 Bolivia protestó en forma reiterada por los efectos que esos paros tenían en su comercio exterior. También reclamó por los reajustes de tarifas, el cobro por almacenamientos, el servicio ofrecido por los puertos y la adopción de decisiones respecto al manejo de sus cargas.⁹⁰ Chile argumentó que las paralizaciones portuarias respondían a decisiones autónomas de los estibadores y no a una actuación del Estado. Asimismo, agregó que los paros de los funcionarios de aduanas eran manifestaciones gremiales del sector público no atribuibles a un acto de autoridad del Estado de Chile.⁹¹ Por otra parte, las

⁸⁰ Cámara de Transporte (2011). Acta de la "XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre tránsito Bolivia-Chile. La Paz, 13 de septiembre.

⁸¹ "Gobierno chileno rechazó petición boliviana de administrar el Puerto de Arica", *Mundo Marítimo*, Santiago, 23 de septiembre de 2011.

⁸² "Evo Morales: "No seguiremos dialogando con Chile por más de 130 años para tener salida al mar", *La República*, Lima, 27 de diciembre de 2011.

⁸³ "Gobierno reorienta planificación económica en función de accesos al Pacífico por Ilo o Matarani", *La Razón*, La Paz, 13 de febrero de 2013.

⁸⁴ "Bolivia excluye a Chile de vía interoceánica; invita al Perú", *La Razón*, La Paz, 26 de febrero de 2013.

⁸⁵ "Millonarias inversiones en Arica para mejorar el manejo de cargas bolivianas y tránsito de camiones", *El Mercurio*, Santiago, 6 de junio de 2016.

⁸⁶ "Chile concluyó construcción de tramo del corredor bioceánico", *MundoMarítimo*, Santiago, 6 enero de 2012.

⁸⁷ "ALADI: Chile fija fecha a nuevo paso fronterizo y busca desactivar ofensiva de Bolivia", *La Tercera*, Santiago, 25 de marzo de 2015.

⁸⁸ I. Thomson y T. Bradanovich (2015). Costos para la Región de Arica y Parinacota incurridos por el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904 y otras facilidades concedidas por Chile a Bolivia. *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile, Vol. 47, Nº 182, septiembre, pp. 79-103.

⁸⁹ *Mundo Marítimo* (2012-2013-2015-2016), *Noticias*, Santiago.

⁹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (2016). Comunicado. 22 de junio.

⁹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015). El libre tránsito de Bolivia, la Realidad. *op. cit.*

paralizaciones del puerto de Iquique en 2011 y 2013, que se repitieron en 2014 y 2015, también motivaron protestas de Bolivia. Esto, pese a que ese puerto no estaba habilitado para el libre tránsito en beneficio de ese país. En julio de 2016, el Canciller boliviano, David Choquehuanca, realizó una visita no oficial a los puertos de Arica y Antofagasta. Tras la misma, Bolivia declaró que Chile cometía múltiples faltas al Tratado de 1904.⁹² Adicionalmente, a contar de septiembre de ese año, La Paz argumentó que Chile violaba los derechos humanos de los transportistas bolivianos.⁹³

Desde 2013, se concretó una modalidad de interacción entre ambos países que ya se había esbozado en el periodo previo. Agrupaciones chilenas de escasa representatividad, o a veces individuos a título personal, efectuaron manifestaciones de apoyo a la causa marítima de Bolivia. Lo hicieron en Chile o en otro país, en ocasiones coordinadas con autoridades bolivianas que destacaron el apoyo recibido, y con cobertura de los medios de prensa altiplánicos. En ocasiones, esas acciones coincidieron con declaraciones de políticos chilenos respecto a la relación bilateral.⁹⁴ Entre ellas, se contó un acto en el que chilenos apoyaron la causa boliviana en 2014 (*vid supra*, p. 160). Desde el año anterior, algunas organizaciones chilenas que apoyaban la causa boliviana habían gozado de creciente cobertura en los medios de prensa bolivianos. Entre ellas, estuvo la Unión Bicentenario de los Pueblos Capítulo Chile.⁹⁵ Asimismo, la Coordinadora “Mar para Bolivia con Soberanía”.⁹⁶ En 2014, se sumaron la Casa Bolívar y el Comité del Reencuentro Chileno-Boliviano.⁹⁷ Al año siguiente, el Movimiento de Pobladores “Ukamau”.⁹⁸

También debe mencionarse el respaldo dado a Bolivia por sindicalistas y algunos académicos a contar de 2014. Entre los primeros, hubo dirigentes de las federaciones de Estudiantes de las universidades de Concepción y Antofagasta, y de sindicatos de CODELCO.⁹⁹ También de la Asociación Chilena de Seguridad.¹⁰⁰ Del mundo artístico de la izquierda chilena, se sumaron miembros del Colectivo Cultural Víctor Jara de Antofagasta y artistas ligados a las brigadas Ramona Parra, Elmo Catalán y La Matraca.¹⁰¹ Entre los académicos, el sociólogo Ricardo Jiménez apoyó la causa marítima boliviana

⁹² Embajada del Estado Plurinacional de Bolivia en la República de Colombia (2016). Comunicado sobre visita comitiva boliviana a puertos chilenos. Colombia, 27 de julio.

⁹³ “Morales denuncia ante la ONU que Chile viola derechos de bolivianos”, *Página Siete*, La Paz, 24 de septiembre de 2016.

⁹⁴ Bolivia logró que sus objetivos respecto a la relación bilateral fueran divulgados de un modo estructurado por aliados chilenos alineados con ellos, lo que se puede relacionar con el ejercicio de poder blando (*vid supra*, p. 35).

⁹⁵ “Mar para Bolivia y Malvinas para Argentina, entre resoluciones”, *Cambio*, La Paz, 3 de agosto de 2013.

⁹⁶ “Claudio Gutiérrez “Muchos no sabemos qué pasó con el mar, ignoramos a Bolivia”, *La Razón*, La Paz, 20 de septiembre de 2013.

⁹⁷ “Delegación chilena llega al país para respaldar demanda marítima de Bolivia”, *Página Siete*, La Paz, 3 de octubre de 2014.

⁹⁸ “Televisión estatal boliviana difunde apoyo de chilenos a demanda marítima de su país”, *El Mercurio*, Santiago, 21 de febrero de 2015.

⁹⁹ “Políticos ven positivo que Evo presente “memoria” en la CIJ”, *Página Siete*, La Paz, 16 de abril de 2014.

¹⁰⁰ “Sectores sociales de Chile se preparan para recibir a Mesa”, *La Razón*, La Paz, 7 de febrero de 2015.

¹⁰¹ “Se excusa un juez de la CIJ que ya fue abogado de Chile. Chilenos apoyan a Bolivia en La Haya”, *La Razón*, La Paz, 4 de mayo de 2015.

en 2013.¹⁰² Al año siguiente se sumó la socióloga-periodista Marta Harnecker.¹⁰³ Por su parte, el Consulado General de Bolivia en Chile informó, en 2015, estar realizando charlas para que los chilenos que quisieran apoyar la causa boliviana se pudieran expresar libremente.¹⁰⁴ Se trató de una nueva modalidad de interacción bilateral.¹⁰⁵

Por último, a contar de 2011 y con mayor frecuencia desde 2013, la relación bilateral exhibió episodios conflictivos en ámbitos en los que no se habían registrado antes. El primero aconteció en junio de 2011 y correspondió a la detención de personal militar boliviano armado en territorio chileno. Ello aconteció tras el anuncio boliviano de la intención de demandar a Chile en La Haya. El segundo episodio ocurrió a comienzos de 2013, precisamente antes que Bolivia concretase esa demanda. En esta última oportunidad, La Paz hizo un importante manejo mediático de la situación.¹⁰⁶

Posteriormente, al producirse un paro indefinido convocado por el Comité Cívico Potosinista (Comcipo) en junio de 2015, el Presidente Evo Morales sindicó a chilenos como promotores de la movilización.¹⁰⁷ Al mes siguiente, manifestó que evaluaba declarar “*persona non grata*” al Cónsul General de Chile en La Paz, Milenko Skoknic, por sospechas de realizar acciones para desestabilizar a su Gobierno.¹⁰⁸ En noviembre de 2015, el Gobierno chileno comunicó a Bolivia su molestia ante la reiteración de hechos delictivos cometidos desde 2012 en la zona fronteriza por personas provenientes de Bolivia.¹⁰⁹ Durante ese mismo mes y en mayo de 2016, respectivamente, el Presidente Morales criticó ejercicios militares de Chile.¹¹⁰ También denunció la supuesta instalación de una base militar a 15 kilómetros de la frontera.¹¹¹ A mediados de 2016, el mandatario acusó a un periodista chileno de haber sido enviado por el Gobierno de Chile para afectar su imagen con el denominado “caso Gabriela Zapata”, que lo involucraba en ese momento, e investigar cómo debilitar económicamente a Bolivia.¹¹² Dos meses después, las autoridades bolivianas detuvieron y liberaron a un chileno que tomaba fotografías

¹⁰² R. Jimenez, “Detención de tres soldados bolivianos en Chile: innecesario, torpe y perjudicial”, *alainet.org*, Madrid, 20 de febrero de 2013.

¹⁰³ “Progresistas chilenos abogan por salida al mar de Bolivia”, *TeleSur*, Caracas, 9 de noviembre de 2014.

¹⁰⁴ “Cajías afirma que el 30% de los chilenos apoya a Bolivia”, *Página Siete*, La Paz, 16 de octubre de 2015.

¹⁰⁵ Ella puede homologarse a las intervenciones en asuntos internos del otro Estado del siglo XIX (*vid supra*, p. 77)

¹⁰⁶ “Evo Morales condecora a soldados que fueron expulsados de Chile”, *América Economía*, 24 de junio de 2011.

¹⁰⁷ “Comcipo radicaliza su protesta y Evo cree que Chile la promueve”, *La Razón*, La Paz, 20 de julio de 2015.

¹⁰⁸ “Morales considera expulsión de cónsul de Chile”, *Bolivia.com*, La Paz, 4 de agosto de 2015.

¹⁰⁹ “Interior y Cancillería entregan nota diplomática a cónsul de Bolivia por hechos delictivos en zona fronteriza”, *El Mercurio*, Santiago, 3 de noviembre de 2015.

¹¹⁰ “Gobierno ve que Chile ‘provoca’ con reclamo y ejercicios militares”, *La Razón*, La Paz, 3 de noviembre de 2015.

¹¹¹ “Evo: La base chilena próxima al Silala es ilegal y una agresión”, *Página Siete*, La Paz, 9 de mayo de 2016.

¹¹² “Evo acusa a periodista de un canal chileno de buscar hundirlo”, *Página Siete*, La Paz, 18 de junio de 2016.

en el Silala.¹¹³ Lo mismo aconteció con dos agentes antidrogas chilenos que cruzaron la frontera sin autorización.¹¹⁴

5.1.1 Dinamismo de las interacciones bilaterales directas y su relación con la conflictividad

Las interacciones bilaterales directas más relevantes del periodo corresponden a los ámbitos político y económico-comercial. Entre 1990 y 2004, esas interacciones exhiben una creciente densidad que sólo se deteriora en forma transitoria entre 1997 y 1999 en el plano político. Es importante observar que ese episodio no afecta la actividad económico-comercial bilateral. Asimismo, que las promisorias expectativas que genera la posibilidad de construir un gasoducto boliviano por territorio chileno contribuyen a superarlo.

Al producirse el deterioro del diálogo político en 2004, las medidas anunciadas por ambos gobiernos amenazan con afectar el ámbito económico-comercial. Finalmente, la recomposición del diálogo político al año siguiente permite que esas medidas no afecten la actividad comercial en desarrollo. Si bien el proyecto del gasoducto y la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio no retornan a la agenda bilateral, ello no incide en la relación bilateral debido a que no afecta a las actividades económico-comerciales en curso. Estas mantienen su normalidad ya que el comercio exterior boliviano por puertos chilenos no se afecta por la crisis política de ese año. A ello debe sumarse que las ampliaciones del ACE-22 concedidas posteriormente por Chile benefician al comercio bilateral.

Sin embargo, a contar de 2006 las interacciones bilaterales comienzan a perder dinamismo. El diálogo político, en general de carácter constructivo hasta 2003 pese a la inexistencia de relaciones diplomáticas -, se hace progresivamente complejo tras la firma de la “Agenda de los 13 puntos” ese año. Tal situación tiene razones políticas y económicas. En el plano político, ello se debe a que la nueva agenda no se hace cargo de resolver la contraposición de objetivos territoriales ya evidentes, solo posterga la situación.

En el plano económico, el comercio sufre modificaciones que afectan el dinamismo de la relación bilateral. Por una parte, el comercio bilateral y las inversiones en el otro país pierden relevancia para ambas economías, a lo que debe sumarse el hecho que el gas boliviano no es exportado a través de Chile. Ello, por cuanto Chile opta por adquirir gas de otros proveedores del mercado internacional y construir las instalaciones para ello. En paralelo, el comercio internacional boliviano por puertos chilenos comienza a ser afectado por paralizaciones episódicas de estibadores y aduaneros a contar de 2003 y 2005, respectivamente. En ese escenario, el diálogo político entre autoridades se deteriora nuevamente en 2011, situación que aún se mantiene en 2016.

Tras desencadenarse la conflictividad en 2011, gran parte de las interacciones bilaterales se ven afectadas. Las reiteradas disputas entre autoridades de los dos países,

¹¹³ “Detienen a chileno que tomaba fotos en el Silala”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 5 de agosto de 2016.

¹¹⁴ “Bolivia devuelve a dos agentes antinarcóticos de Chile”, *La Razón*, La Paz, 29 de agosto de 2016.

difundidas por ambos gobiernos a través de los medios de prensa, no contribuyen a restaurar el diálogo político. Tampoco a acercar posiciones respecto a los temas bilaterales de mayor complejidad. Inicialmente, las autoridades bolivianas exhiben un discurso que alterna la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales con la invitación a negociar en sus términos. Esto último es rechazado por sus contrapartes chilenas. Tras la demanda boliviana a Chile en la Corte Internacional de Justicia en 2013, Chile opta por demandar a Bolivia en ese mismo tribunal por los recursos hídricos del Silala en 2016. En el plano comercial, argumentando incumplimientos al libre tránsito, Bolivia manifiesta en forma reiterada su intención de desviar su comercio internacional hacia otros países. Sin embargo, la interdependencia generada entre el comercio internacional boliviano y algunos puertos del norte chileno, hace inviable tal medida. Debido a ello, pese al desencadenamiento de la conflictividad en 2011, el comercio boliviano a través de Chile se continúa incrementado.

Interacciones bilaterales directas como elementos de presión

Durante el periodo, en 2004 y a contar de 2011, se puede identificar medidas - anunciadas o adoptadas -, que corresponden a interacciones bilaterales directas que buscan modificar la política bilateral del otro país. En ambas oportunidades hay medidas de carácter económico. A ellas se suman otras de carácter político desde 2011.

En 2004, los Estados concretan medidas que guardan relación con el comercio bilateral. Estas corresponden a la suspensión de negociaciones del ACE-22 y de un tratado de libre comercio (*vid supra*, p. 154). La menor importancia relativa exhibida en forma progresiva por el comercio bilateral y las inversiones hace que ninguno de los dos países resulte vulnerable a las medidas anunciadas por el otro ni tampoco deba asumir costos significativos por las propias. Con posterioridad a 2011, tras descomponerse nuevamente la relación política con Chile, Bolivia decide ampliar las interacciones económico-comerciales a través de las que busca ejercer coerción sobre Chile. A la posibilidad de una venta de gas condicionada a una negociación de territorio con soberanía agrega, en forma reiterada, su interés por desviar su comercio internacional a través de Chile a rutas y puertos de otros países de la región. Dado que la primera medida resulta económicamente inconveniente para el comercio boliviano y que Chile ha asegurado la compra de gas desde otros países, tales anuncios tampoco logran resultados positivos para Bolivia. Por su parte, en este periodo Chile no busca modificar interacciones bilaterales de carácter económico-comercial en defensa de sus intereses. Las paralizaciones de estibadores y aduaneros no responden a una decisión del Estado, sino a su incapacidad para evitarlas. Las mismas no sólo afectan al comercio internacional boliviano por territorio y puertos chilenos, también al comercio internacional chileno. Se puede concluir que las medidas del ámbito económico-comercial que buscan ejercer presión sobre el otro país demuestran ser inútiles en el periodo. Ninguno de los países es vulnerable a la coerción del otro país en ese ámbito. A ello contribuye que el comercio internacional de Bolivia a través de Chile goza del libre tránsito consagrado por el Tratado de 1904 y que el mismo resulta de interés para ambos países. Los escasos costos económicos que permite la exclusión de esos flujos

comerciales de la conflictividad y el respaldo que ésta última genera entre la opinión pública, favorecen la intensidad de las dos crisis mencionadas.

En el plano político, se pueden identificar dos medidas que buscan generar presión directa sobre el otro país en el periodo. La primera corresponde a la interrupción de las reuniones políticas bilaterales de alto nivel a contar de 2011. La segunda medida es la decisión boliviana de realizar una visita, - a la que se asigna carácter de inspección -, a instalaciones portuarias chilenas en 2016. Como reacción, Chile denuncia el Acuerdo sobre Exención del Requisito de Visas para los Titulares de Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales y de Servicio, con Bolivia. Se debe observar que ninguna de las medidas del ámbito político mencionadas logra modificar la política bilateral que busca ejecutar el otro país, solo contribuyen a dilatar el episodio conflictivo. Este resulta más prolongado que el iniciado en 2004 que se resuelve por la voluntad política de los presidentes Ricardo Lagos y Eduardo Rodríguez Veltzé de reunirse para superar el episodio.

Interacciones bilaterales directas y desencadenamiento de la conflictividad

La revisión de los principales episodios conflictivos del periodo permite concluir diferentes grados de relación entre las interacciones bilaterales directas y el deterioro de la relación bilateral. En 1997 las dificultades se inician tras el fracaso de negociaciones relativas a la habilitación del puerto de Iquique al libre tránsito producido tras descartar Chile incluir soberanía territorial en lo negociado.¹¹⁵ El año 2004, el deterioro de la relación bilateral se vincula a la reiteración de la negativa chilena relativa a incluir soberanía en la negociación del gasoducto manifestada a fines de 2003. A contar de 2011, Bolivia desencadena la conflictividad argumentando que Chile no le entrega una propuesta relativa a la solución de su mediterraneidad a lo que estima se había comprometido.¹¹⁶ En los tres episodios - 1997, 2004 y 2011 -, no es posible identificar otras tensiones relevantes en las interacciones bilaterales directas que justifiquen el desencadenamiento de la conflictividad. Dado que lo anterior, así como al hecho que la negativa chilena a negociar territorio con soberanía no es una situación nueva sino a una continuidad desde 1978, se puede concluir que en las tres oportunidades el desencadenamiento de la conflictividad no se origina en interacciones bilaterales directas.

5.2 Balance de Poder y *statu quo* entre Chile y Bolivia en el sistema subregional

El segundo ámbito de la relación bilateral, sometido a análisis en este subcapítulo, corresponde al sistema de equilibrio de poder subregional. Si bien sus interacciones, de carácter básicamente realista, habían modelado en gran medida la relación bilateral hasta la década de 1970, lo relevante para el presente estudio son sus interacciones

¹¹⁵ “Puerto de Iquique iba a ser de libre tránsito para Bolivia”, *El Mercurio de Antofagasta*, Antofagasta, Chile, 2 de septiembre de 2007.

¹¹⁶ Corte Internacional de Justicia (2018). “Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Judgement”, 1 de octubre de 2018.

particulares. Si bien las mismas pueden interpretarse desde el Realismo como propias de la relación entre más de dos Estados, algunas de sus ocasionales interacciones pueden caracterizarse como particulares de Estados con capacidades acotadas en materia de formulación y ejecución de una política bilateral. La acción sólo episódica o la autoexclusión de otros Estados de la región había llevado a que ese mecanismo resultase acotado sólo a tres actores relevantes: Chile, Bolivia y Perú.

Al revisar las interacciones activadas por Bolivia en forma previa, destacaron algunas situaciones. Por una parte, fue el actor que buscó modificar el *statu quo*, a través de la oposición directa o conformando alianzas para activar el sistema de competencia subregional.¹¹⁷ Por otra parte, buscó activar el sistema cada vez que estimó que Chile se encontraba vulnerable.¹¹⁸ También resulta importante observar el distanciamiento de Perú respecto a Bolivia en el marco del sistema de equilibrio de poder subregional que había quedado en evidencia en 1975-1978. Esto se puede explicar debido a que las negociaciones entre Chile y Bolivia podían entenderse como violatorias del espíritu del Tratado de 1929 y devaluatorias del mismo.¹¹⁹

Una conclusión relevante, a veces poco entendida en Chile, es que Bolivia y Perú no están estratégicamente amarrados.¹²⁰ Perú, a diferencia de Chile, nunca propuso a Bolivia negociar en torno a los territorios que fueron materia del Tratado de 1929. Los resultados negativos que tuvo Bolivia al intentar mejorar su posición negociadora con Chile cuando ese país enfrentó dificultades con Perú o Argentina, pueden interpretarse desde dos perspectivas. Una falta de comprensión de los intereses de esos países o bien una inadecuada evaluación de las capacidades de Chile.¹²¹

Chile, por su parte, intentó resolver las diferencias con sus vecinos en forma bilateral directa evitando la injerencia de terceros, fueran estos Estados u organizaciones internacionales. Sin embargo, aunque esta conducta predominó a través del tiempo, tuvo excepciones que en algunas ocasiones resultaron relevantes. Tal fue el caso de sus diálogos o negociaciones con Bolivia en la década de 1950 y en 1975-1978. Dado que ellos involucraron territorios relacionados con el Tratado de 1929 firmado entre Chile y Perú, determinaron la activación del mecanismo de equilibrio de poder subregional. La reactivación se explica debido a que Lima consideró los requerimientos marítimos bolivianos como una fuente de inseguridad geopolítica y económica para el país.¹²² Si bien las decisiones en ambas ocasiones respondieron a lógicas diferentes - vinculadas al desarrollo y a la seguridad, respectivamente -, ambas amenazaban con alterar el equilibrio existente al momento de plantearse. La falta de consideración de tal situación, al menos en la primera oportunidad, había dejado en evidencia una debilidad de ambos Estados en lo que respecta a la formulación de su política exterior.

¹¹⁷ Esto se explica debido a que, tras el fin de la Guerra de Chile contra la Confederación, Bolivia emergió como el país de menor poder relativo en la subregión.

¹¹⁸ Ello aconteció en 1878, 1895, 1962 y 1978.

¹¹⁹ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Cualquiera de ellas, o ambas, reflejan debilidades del Estado en la formulación de su política exterior.

¹²² A. Deustua (1995). *Perú-Bolivia, forjando la integración*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Al finalizar la década de 1980, el sistema de equilibrio de poder subregional no se encontraba activo. Sin embargo, dado que no habían existido cambios de circunstancias que explicasen su eventual extinción, resultaba factible postular que se encontraba inactivo. A fin de dilucidar esta situación y observar la actividad de ambos Estados en este ámbito de la relación bilateral se revisará la eventual reactivación del sistema y las características de sus interacciones.

Progresiva reactivación del mecanismo de equilibrio de poder subregional (1990-2003)

Las sorpresivas declaraciones del Presidente Paz Zamora contra Chile en 1993 fueron las primeras evidencias de la vigencia del mecanismo de equilibrio subregional inactivo desde 1978. Ellas se pueden explicar, entre otras razones, por el escenario subregional. Chile y Perú, buscando resolver materias pendientes del Tratado de 1929, habían firmado las Convenciones de Lima en mayo de 1993.¹²³ El acuerdo había generado la emergencia de oposición en Perú de parte de políticos e internacionalistas, periodistas e intelectuales, e incluso importantes diplomáticos y los jefes de los servicios secretos.¹²⁴ El rechazo tuvo varias motivaciones. Las instalaciones portuarias al servicio del Perú en Arica serían administradas por una empresa privada con mayoría accionaria peruana, pero regida por la legislación portuaria chilena. Las obras pendientes desde 1929 en Arica habían dejado de tener un valor en sí mismas para la diplomacia peruana.¹²⁵ Otros aspectos, políticos e históricos, también fueron considerados como causa del rechazo interno de las Convenciones en Perú.¹²⁶ Adicionalmente, la firma de las mismas había sido antecedida por el estrechamiento de las relaciones de Bolivia y Perú, lo que había permitido a esos países firmar un conjunto de acuerdos en 1992 que incluían la cesión de un enclave costero en Ilo para Bolivia.¹²⁷ Con posterioridad a sus declaraciones, el Presidente Paz Zamora precisó que buscaba beneficiar al sur de Perú para asfixiar a la región chilena de Arica y obligar a Santiago a negociar soberanía.¹²⁸ El episodio no modificó la positiva relación bilateral de Chile y Bolivia. Pero el escenario subregional en que aconteció y la intencionalidad del mandatario boliviano dejaron en evidencia que el mecanismo de equilibrio de poder subregional no se había extinguido, sólo había permanecido latente.¹²⁹

El siguiente mandatario boliviano, Gonzalo Sánchez de Lozada, no asignó relevancia ni a las tensiones entre Santiago y Lima, ni tampoco al mecanismo de equilibrio de poder subregional. Así, ese mecanismo se mantuvo inactivo hasta el retorno al poder del General Hugo Banzer, quien desplegó una importante retórica reivindicacionista

¹²³ M. Gangas, y H. Santis (1997). Las relaciones espaciales Chileno-Peruanas: La Convención de Lima y las Notas Reversales de 1993. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 24, pp. 207-216.

¹²⁴ J. Rodríguez. (2004). *op. cit.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Centro Peruano de Estudios Internacionales (1993). Los Acuerdos entre Perú y Chile para la Ejecución de las Cláusulas pendientes del Tratado de 1929. *Análisis Internacional*, N° 2, abril-junio, pp. 3-50.

¹²⁷ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1994). *op. cit.*

¹²⁸ "Ilo, 22 años de un pacto inconcluso muestran la indefinición boliviana", *La Razón*, La Paz, 9 de marzo de 2014.

¹²⁹ Como había acontecido antes de 1990, nuevamente fue Bolivia el país que buscó activar el mecanismo de equilibrio en la subregión.

marítima entre 1997 y 1999. Su discurso, crítico de la política chilena respecto a la mediterraneidad de su país, tuvo una importante motivación interna.¹³⁰ Sin embargo, también fue coincidente con complejidades que comenzaba a exhibir la relación chileno-peruana en la época debido a dos situaciones. Primero, una controversia relativa a un terreno peruano cercano a Arica pavimentado por decisión del municipio chileno, lo que se vinculó en Perú con la falta de ratificación de las Convenciones de Lima.¹³¹ Segundo, la entrega de armas efectuada por Chile a Ecuador en 1995 al iniciarse la Guerra del Cenepa entre ecuatorianos y peruanos en 2015. Dado que se había tratado de un cargamento de armas comprado por Quito antes de la guerra, Chile informó a Perú de la entrega.¹³² Aunque Argentina efectuó otra entrega similar a Ecuador, el envío de material desde Chile tenía otra connotación que no puede desvincularse de la existencia del sistema de equilibrio subregional. En este escenario, el presidente Banzer llevó nuevamente el tema de la mediterraneidad boliviana a la Asamblea de la Organización de Estados Americanos. Pese a lo anterior, la coincidencia de interés entre los gobiernos de Eduardo Frei en Chile y Alberto Fujimori en Perú, permitió nuevas aproximaciones entre Lima y Santiago.¹³³ Entre ellas, un Acta de Ejecución que permitió el total cumplimiento del Tratado de 1929.¹³⁴ Adicionalmente, Chile contribuyó a la firma de la paz definitiva entre Perú y Ecuador.¹³⁵ Este cambio de escenario vecinal, junto a otras situaciones, coincidió con la voluntad de modificar los términos de la relación de Bolivia con Chile que exhibió el Presidente Banzer el año 2000. Tras dos años de actividad en foros internacionales, la estrategia de denuncia contra Chile impulsada por el Presidente Banzer no había logrado resultado alguno y arriesgaba agotarse.

Con posterioridad, aunque la negociación del proyecto de gasoducto de Bolivia a la costa de Chile se frustró básicamente debido a la “guerra del gas” en 2003, Perú también tuvo un rol en ello. Esto, a través de la activación del mecanismo de equilibrio subregional. En 1999, la decisión del Presidente Fujimori de llegar a un arreglo con Chile a través de un Acta de Ejecución - cuya firma eludió la discusión parlamentaria -, había exacerbado a los sectores nacionalistas de su país. En octubre del año siguiente, en medio de la debacle del Gobierno fujimorista, esos sectores reposicionaron el cuestionamiento a la existencia de un tratado relativo al límite marítimo con Chile.¹³⁶ A través del envío de una Nota, Perú desencadenó una estrategia que buscó forzar una negociación bilateral directa o, eventualmente, llevar a Chile a un proceso judicial. Tras una segunda Nota, remitida el año 2001, Lima no intentó avanzar bilateralmente en el tema sino hasta 2004, un particular paréntesis que requiere ser analizado. Durante ese

¹³⁰ Gangas, M. y Santis, H. (1997). *op. cit.*

¹³¹ “Fronteras Calientes”, *Caretas*, Lima, Nº 1396, 11 de enero de 1996.

¹³² “Fujimori confirma que Chile vendió armas a Ecuador durante la guerra”, *El Universo*, Guayaquil, 4 de mayo de 2005.

¹³³ E. Frei (2012). “Intervención del Senador Eduardo Frei Ruiz Tagle en prólogo de Sergio Bitar (ed.), *Un futuro común. Chile, Perú, Bolivia. El norte de Chile en el siglo XXI*”, en *Estudios Internacionales*, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, pp. 139-162.

¹³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Fronteras y Límites (1999). Acta de Ejecución del Artículo 5°, del Tratado de 1929, 13 de noviembre.

¹³⁵ Congreso de Perú (1998). Acta Presidencial de Brasilia, 28 de octubre de 1998.

¹³⁶ M. Rodríguez (2007). *Delimitación Marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Lima: Editorial Peisa.

período, Lima desplegó una intensa actividad en La Paz, proponiendo exportar el gas por su costa y formulando importantes ofertas a Bolivia.¹³⁷ Perú manifestó su voluntad de conceder una zona económica especial en Ilo y otros beneficios a Bolivia para desarrollar una industria petroquímica binacional.¹³⁸ Construir el gasoducto por Perú era más costoso que hacerlo por Chile, por lo que era inviable para los inversionistas. Pero, era más presentable a la opinión pública boliviana dada la negativa chilena de negociar territorio con soberanía. A fines de 2003, el mecanismo de equilibrio de poder subregional se había reactivado en forma evidente, lo que coincidió con el reinicio de la exigencia boliviana a Chile referida a la apertura de una negociación territorial.¹³⁹

Por su parte, Argentina no participó en la reactivación del sistema de equilibrio subregional y vio progresar sus relaciones con Chile sin enfrentar obstáculos mayores.¹⁴⁰ Sin embargo, entre 1991 y 1994, Chile y Argentina habían resuelto su litigio de Laguna del Desierto con un tribunal arbitral integrado por tres jueces latinoamericanos con escasa formación en materias territoriales. El fallo de 1994 - desfavorable para Chile -, dejó instalada la idea para algunos sectores en Chile que se había optado por esos magistrados debido a que el valor del territorio se había depreciado.¹⁴¹ Podía interpretarse como una predisposición chilena a realizar concesiones territoriales ante perspectivas de integración vecinal o beneficios económicos.¹⁴²

Nuevos episodios de activación del mecanismo de equilibrio de poder subregional (2004-2010)

A comienzos de 2004 la actividad del sistema de equilibrio subregional era evidente. Sin embargo, en cuanto el referéndum realizado en Bolivia en julio dejó establecido que los hidrocarburos serían un elemento de negociación con Chile, el sistema comenzó a inactivarse nuevamente. Esto, por cuanto desde ese momento Perú optó por la interactuar en forma directa con Chile. Precisamente cuando las posibilidades de construir el gasoducto por Chile se habían desvanecido, Lima se desmarcó de Bolivia y privilegió reactivar su ofensiva bilateral ante Santiago congelada desde 2001. Al reiniciar sus esfuerzos por lograr que Chile aceptase una negociación por el límite marítimo, las ofertas que había formulado Perú a Bolivia pasaron al olvido.¹⁴³ De nada sirvió que el Presidente Carlos Mesa invocase el precedente de la Confederación Perú-boliviana, ni que plantease una integración energética entre el sur del Perú y el oeste de Bolivia.¹⁴⁴ Para respaldar su posición, Bolivia insistió que su salida natural al mar estaba por

¹³⁷ G. Fernández (2006). "Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú" en *Hacia la construcción de agendas conjuntas: Bolivia-Chile*, pp. 59-82. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.

¹³⁸ Bolivia.com (2002). El Perú acepta todo lo que pidió Bolivia sin restricciones. La Paz?, 5 marzo.

¹³⁹ Como había acontecido antes, una aproximación de Chile a Bolivia sin alcances claros había generado la intervención de Perú y la activación del sistema de equilibrio subregional.

¹⁴⁰ Van Klaveren (2011). *op. cit.*

¹⁴¹ E. Eckholt (2010). *op. cit.*

¹⁴² Se trató de un precedente complejo que no pudo pasar inadvertido para la diplomacia boliviana.

¹⁴³ G. Fernández (2006). *op. cit.*

¹⁴⁴ M. Zileri, M. (2004). Equilibrada Aproximación. *Caretas*, Nº 1833, 26 de julio.

Arica.¹⁴⁵ Sin tener en consideración ese planteamiento, Perú reinició su propia estrategia que buscaba una nueva proyección marítima precisamente frente a ese puerto.¹⁴⁶ Aunque la contraposición de intereses de Perú y Bolivia no podía ser más evidente, el Estado boliviano exhibió falencias al formular su política exterior ante ese escenario.

Cuando Chile presentó la candidatura de su ex-Canciller, José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA el año 2005, quedó en evidencia que el mecanismo de equilibrio comenzaba a inactivarse. Al quedar solo la candidatura del chileno, Perú votó en blanco argumentando que Insulza había sido el Canciller de Chile durante la venta de armas a Ecuador en 1995. Sin embargo, Bolivia se abstuvo.¹⁴⁷ La abstención boliviana resultaba funcional al interés de la nueva presidencia de ese país por normalizar el diálogo político con Chile. En los siguientes meses, las autoridades bolivianas desarrollaron una política de “buena vecindad” que permitió la recomposición del diálogo con Chile y sentenció una nueva inactivación del mecanismo de equilibrio. A contar de 2006, los nuevos gobiernos de Chile y Bolivia buscaron avanzar en una agenda positiva incorporando el tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos”. El año 2007, comenzaron a dialogar respecto a un posible enclave sin soberanía en la costa chilena. La decisión que llevó a esta última negociación ha sido considerada, en su origen, un mecanismo de la administración Bachelet para buscar disuadir a Perú de concretar su demanda contra Chile ante la CIJ.¹⁴⁸ Sin embargo, en enero de 2008, ante una pérdida de popularidad importante, el Presidente peruano Alan García decidió demandar a Chile ante la CIJ, lo que antes había eludido.¹⁴⁹ Las autoridades bolivianas sólo reaccionaron en marzo de 2009, tras superar una crisis interna del año anterior. El Presidente Morales manifestó que la demanda peruana perjudicaba una de las alternativas de solución para el problema marítimo de su país.¹⁵⁰ En junio, criticó a Perú debido a su interés por suscribir un tratado de libre comercio en forma individual con la Unión Europea.¹⁵¹ El distanciamiento con Lima era evidente.

En 2010, Perú se aproximó nuevamente a Bolivia. Nombró Embajador en La Paz al ex-Canciller Manuel Rodríguez Cuadros. De inmediato, el nuevo representante diplomático manifestó el pleno respaldo de su país a la causa marítima boliviana, destacando que Perú no sería un obstáculo para ella.¹⁵² En apariencia, el incierto resultado del juicio en La Haya, llevó a que Lima buscase nuevamente mantener a Bolivia alejada de Chile. Sin embargo, también parece haber respondido a la incertidumbre que

¹⁴⁵ “Siles: Bolivia quiere salida al mar entre norte chileno y sur del Perú”, *La Hora*, Guayaquil, 27 de marzo de 2004.

¹⁴⁶ Como había acontecido desde el fin de la Guerra del Pacífico, Perú actuó conforme a la premisa de no estar vinculado estratégicamente a Bolivia.

¹⁴⁷ “Insulza fue electo en la OEA pese a oposición del Perú y de Bolivia”, *La República*, Lima, 3 de mayo de 2005.

¹⁴⁸ F. Thauby (2014). *op. cit.*

¹⁴⁹ E. Eckholt (2010). *op. cit.*

¹⁵⁰ “Evo dice que Perú perjudica la demanda marítima de Bolivia”, *Última Hora*, Asunción, 23 de marzo de 2009.

¹⁵¹ “Evo Morales dice que Alan García es gordo y poco antiimperialista”, *El Mercurio*, Santiago, 3 de junio de 2008.

¹⁵² “Nuevo embajador de Perú en La Paz afirmó que aspiración marítima de Bolivia es justa”, *El Comercio*, Lima, 19 de febrero de 2010.

generaban los alcances y el futuro de las conversaciones por un enclave territorial sin soberanía que había sostenido Chile y Bolivia desde 2007 (*vid supra*, p. 156). Si se considera que, como en otras ocasiones, Bolivia esperaba solicitar soberanía al final de las eventuales negociaciones, la conducta peruana habría sido coherente con su reacción ante situaciones previas similares.

Sin embargo, en octubre de ese año, Perú comenzó a exhibir una conducta que puede interpretarse como una nueva inactivación del sistema de equilibrio de poder subregional. Lima propuso a Colombia avanzar hacia un área de integración comercial profunda con otros países de la región, entre los que incluyó a Chile. En forma simultánea, firmó con Bolivia un Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo que buscaban dar mayores alcances a los acuerdos de 1992. Ante este nuevo escenario, el Presidente Piñera reaccionó con premura. Durante una visita a Lima, destacó que ambos países seguirían siendo limítrofes, agregando que si bien había situaciones que los separaban, eran más las que los unían.¹⁵³ Como una forma de renovar su relación con Perú y potenciar el desarrollo común, el Presidente Piñera buscó recuperar el espíritu que había permitido la firma del Tratado de 1929. Para ello, encapsuló el juicio heredado de la administración anterior. De paso, tal decisión permitía contener a Bolivia que ya exigía una solución concreta al tema marítimo.¹⁵⁴ En la Cumbre Iberoamericana efectuada en diciembre de 2010, el mandatario chileno convocó a sus homólogos de Perú, Colombia y México a una reunión para abordar la iniciativa peruana. Los acuerdos alcanzados permitirán concretar la Primera Cumbre de la Alianza del Pacífico en abril de 2011.¹⁵⁵ Desde la perspectiva del sistema de equilibrio de poder subregional, estos cambios tuvieron dos explicaciones, vinculadas entre sí. Por una parte, el nuevo Gobierno chileno no había dado continuidad a negociaciones por un enclave de cuyos detalles aparentemente no habría tenido conocimiento. Si las autoridades peruanas tuvieron conocimiento de tales negociaciones, su carácter reservado pudo haber actuado como un estímulo para que decidiesen incluir a Chile en su búsqueda de fórmulas de integración y desarrollo regional. Por otra parte, a fines de 2010, los intereses que posteriormente sustentarían a la Alianza del Pacífico ya estaban presentes.

El mecanismo de equilibrio subregional y la irrupción de la Alianza del Pacífico (2011-2016)

Durante el transcurso de 2011, en tanto el diálogo chileno-boliviano se deterioró en forma acelerada, surgieron nuevamente indicios de reactivación del sistema de equilibrio subregional. Tanto la nueva Embajadora de Perú en La Paz, Silvia Alfaro, como el ex-Canciller peruano Manuel Rodríguez Cuadros, apoyaron la causa marítima boliviana. La diplomática manifestó a la Dirección Estratégica de Reivindicación

¹⁵³ “¿Cuánto le costará el pisco sour que se tomó Piñera con Alan García?”, *Cambio21*, Santiago, 29 de noviembre de 2010.

¹⁵⁴ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

¹⁵⁵ Ministerio de Industria y Comercio de Colombia (2016). 100 preguntas sobre la Alianza del Pacífico. Bogotá, 7 de diciembre.

Marítima boliviana que su país no sería un obstáculo para Bolivia.¹⁵⁶ Por su parte, el ex-Ministro respaldó el derecho de Bolivia a demandar a Chile, refiriéndose al valor jurídico de las promesas incumplidas.¹⁵⁷ Ambas manifestaciones resultan difíciles de explicar si se considera que pocos meses antes, a fines de 2010, el propio Gobierno de Perú había buscado y logrado una posición de equidistancia entre Chile y Bolivia. Esta paradójica situación puede explicarse por las conversaciones reservadas entre Chile y Bolivia efectuadas entre agosto y diciembre de 2011 que pudieron ser conocidas por Perú (*vid supra*, p. 158). Sin embargo, también había asuntos pendientes entre Lima y La Paz. Entre ellos, la ratificación peruana del Protocolo Complementario de Ilo que ya había sido ratificado por Bolivia a comienzos de 2011.¹⁵⁸ En octubre de 2012 los Cancilleres de Perú y Bolivia firmaron un documento que lo modificaba parcialmente buscando hacer viable su aprobación legislativa en Lima.¹⁵⁹ La cautela peruana se puede explicar por diferentes razones. Perú desconocía los términos en que Bolivia concretaría su demanda contra Chile buscando acceso soberano al Océano Pacífico. Dado el interés permanente de La Paz por el puerto de Arica, ello no resultaba menor para Perú. De acuerdo a la prensa limeña, el Gobierno peruano prefería esperar la sentencia de su caso con Chile en la Corte Internacional de Justicia para evitar generar una tensión innecesaria con Santiago.¹⁶⁰

Ante ese escenario, Santiago optó por reiterar seguridades a Perú. En marzo de 2013, su Canciller destacó nuevamente que Chile no estaba dispuesto a perder su frontera con Perú.¹⁶¹ Esta declaración implicaba que, tras las fracasadas conversaciones de 2011, Chile mantenía su decisión de no abrir una negociación de territorio soberano en la región de Arica. Como reacción inmediata a la declaración de las autoridades chilenas, La Paz concretó a los pocos días la demanda ante la Corte Internacional de Justicia postergada desde su anuncio en 2011. La manifestación del interés chileno por conservar su límite con Perú fue el detonante más relevante de la misma (*vid infra*, p. 159). Buscando distanciar a Santiago de Lima, el Gobierno boliviano divulgó que Perú se había comprometido a darle asesoría para la conformación de su equipo jurídico.¹⁶² Tal afirmación fue negada de inmediato por la diplomacia peruana.¹⁶³ En forma simultánea, surgieron voces en Perú que destacaron la importancia del buen manejo político de la relación con Chile.¹⁶⁴

¹⁵⁶ “Embajadora del Perú realiza visita protocolar a DIREMAR”, Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima de Bolivia, La Paz, 15 de agosto de 2011.

¹⁵⁷ “Chile lanza ofensiva mediática por exposición de Rodríguez Cuadros”, *El Comercio*, Lima 1 de abril de 2012.

¹⁵⁸ Aduana Nacional, Gobierno Plurinacional de Bolivia (2011). Circular N° 048/2011. Ref. Ley N° 084 que ratifica el Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo entre Bolivia y Perú suscrito en la ciudad de Ilo el 19-10-2010”, 28 de febrero.

¹⁵⁹ “Bolivia pide ratificar el pacto de Ilo antes del 28 de julio” *EjuTV*, La Paz, 28 de mayo de 2013.

¹⁶⁰ “Piden acelerar aprobación de Tratado Boliviamar”, *La República*, Lima, 14 de agosto de 2013.

¹⁶¹ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

¹⁶² “La Haya: Bolivia presenta demanda y contacta a abogado que defendió a Perú” *La Tercera*, Santiago, 22 de abril de 2013.

¹⁶³ “Bolivia afirma que el Perú apoya su demanda, pero nuestra Cancillería lo niega”, *La República*; Lima, 13 de abril de 2013.

¹⁶⁴ E. Ponce, “Perú y Chile: Responsabilidad histórica”, *La Nación*, Lima, 4 de agosto de 2013.

En ese escenario, los Protocolos Complementarios de Ilo continuaron sin ser aprobados.¹⁶⁵ Ello motivó preocupación en Bolivia.¹⁶⁶ El ex-Presidente Carlos Mesa sugirió al Gobierno boliviano acercarse a Perú.¹⁶⁷ Por su parte, el ex-Embajador boliviano Gustavo Aliaga observó que Lima y Santiago ingresaban en una nueva fase de sus relaciones.¹⁶⁸ Bolivia había comenzado a constatar que, en vez de un curso de colisión acelerado entre Santiago y Lima, estaba enfrentando un principio de reconstitución de las confianzas que habían llevado a la firma del Tratado de 1929.¹⁶⁹ En la práctica, como consecuencia del fenómeno de globalización de la economía, los importantes mercados de México y Colombia habían modificado las interacciones previas del mecanismo de equilibrio subregional. Bolivia, gobernada por el MAS que cuestionaba el modelo económico liberal, quedó al margen del nuevo referente regional en el que Chile y Perú podían complementar sus intereses. Ante la incapacidad del Estado boliviano para formular o articular una política exterior conveniente a sus intereses en el nuevo escenario, el Presidente Evo Morales reaccionó formulando declaraciones contra la Alianza del Pacífico.¹⁷⁰ A los pocos días, la Canciller peruana, Eda Rivas, manifestó que existía un magnífico clima con Chile y se reunió con empresarios chilenos y de su país.¹⁷¹

En paralelo, algunos internacionalistas bolivianos comenzaron a advertir que un fallo de la Corte de La Haya que acogiese parcialmente lo planteado por ambos países, era el peor escenario para Bolivia.¹⁷² Dejando en evidencia la complejidad que alcanzaban las relaciones entre Bolivia y Perú, una cumbre entre los mandatarios de los dos países, programada para febrero de 2014, fue postergada.¹⁷³ En enero de 2014, el fallo de la Corte Internacional de Justicia para el caso “Perú c. Chile” configuró el escenario anticipado por los analistas bolivianos. En lo sucesivo, el límite marítimo ya no complicaría las relaciones entre Santiago y Lima. De inmediato, Evo Morales reaccionó intentando modificar la posición en que había quedado su país al desvanecerse la posibilidad de activar el mecanismo de competencia del sistema de equilibrio de poder subregional. Manifestó interés por descongelar la agenda pendiente con Chile y fortalecer el diálogo político con Perú.¹⁷⁴ En paralelo, propuso a Lima la construcción de

¹⁶⁵ “Bolivia espera que Perú ratifique Protocolo de Ilo antes del 28 de julio”, *La Razón*, La Paz, 27 de mayo de 2013.

¹⁶⁶ “Bolivia espera el aval peruano para ejecutar plan de desarrollo en Ilo”, *La Razón*, La Paz, 28 de mayo de 2013.

¹⁶⁷ “Mar: Mesa pide diálogo de alto nivel con Perú”, *El Diario*, La Paz, 20 de septiembre de 2013.

¹⁶⁸ G. Aliaga (2014). Bolivia debe abandonar pendularidad entre Perú y Chile. *Tema Marítimo, Selección de Artículos de Opinión*, Instituto Prisma, Bolivia, N° 13, marzo, pp. 6-7.

¹⁶⁹ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

¹⁷⁰ “Condena a la Alianza del Pacífico y autocrítica en Foro de Sao Paulo”, *La Razón*, La Paz, 5 de agosto de 2013.

¹⁷¹ “Canciller Eda Rivas se reunió con empresarios peruanos y chilenos”, *El Comercio*, Lima, 20 de agosto de 2013.

¹⁷² F. Salazar, Perú-Chile en La Haya: salga lo que salga nos salpicará, *Página Siete*, La Paz, 18 de enero de 2014.

¹⁷³ “Ratificación de Protocolo de Ilo no condiciona cumbre Morales-Humala”, *La Razón*, La Paz, 6 de marzo de 2014.

¹⁷⁴ “Bolivia quiere activar agenda con Chile y fortalecer lazos con Perú”, *La Razón*, La Paz, 30 de enero de 2014.

un megapuerto en Ilo.¹⁷⁵ Asimismo, declaró su interés por consolidar la “Agenda de los 13 puntos” con Chile.¹⁷⁶ Aunque durante 2014 las relaciones de Chile y Perú volvieron a dejar en evidencia un desacuerdo relativo a una superficie de 3.7 hectáreas contigua al Hito N° 1, ello no deterioró el dialogo político.¹⁷⁷ Un par de meses después, el Presidente Evo Morales intensificó sus cuestionamientos ideológicos a la Alianza de Pacífico y a los mandatarios de los países miembros.¹⁷⁸ Adicionalmente, acusó a Perú de intentar excluir a su país del proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central.¹⁷⁹

A mediados de 2015, buscando iniciar una nueva etapa en la relación bilateral, Bolivia y Perú realizaron en Puno la primera reunión de un gabinete binacional.¹⁸⁰ Al concluir el encuentro se suscribió la “Declaración de Isla de Esteves” que expresó la solidaridad y comprensión de Perú con la situación de mediterraneidad boliviana. Adicionalmente, vinculó ese apoyo a la solución pacífica de controversias y el rechazo al uso de la fuerza. Bolivia agradeció el apoyo peruano.¹⁸¹ Chile manifestó su sorpresa por la mención al uso de la fuerza y observó que no se hacía alusión al respeto a los tratados. Junto con declarar que el texto iba más allá de lo diplomáticamente aceptable, Santiago suspendió un encuentro bilateral presidencial ya programado con Perú.¹⁸²

Los alcances del fallo dictado por la Corte Internacional de Justicia en septiembre de 2015 respecto a la Excepción Preliminar presentada por Chile se transformaron en un nuevo elemento a considerar por las Cancillerías de la subregión. Más allá del triunfalismo que exteriorizó La Paz, la resolución dejó en claro que, si bien ese tribunal revisaría el fondo del caso, no consideraba entre sus atribuciones determinar una cesión territorial a Bolivia. En lo sucesivo, pese a reiterar su solidaridad con el interés boliviano de recuperar su acceso al mar, la política exterior peruana se mantuvo equidistante entre Bolivia y Chile.

Durante 2016, Bolivia y Perú impulsaron acuerdos relativos al proyecto del tren bioceánico Santos-Ilo.¹⁸³ Esto implicaba que La Paz descartaba dar prioridad a una línea férrea entre la ciudad boliviana Oruro y la costa chilena.¹⁸⁴ Tras ser postergada en mayo, en noviembre se concretó el segundo gabinete binacional de Bolivia y Perú,

¹⁷⁵ “Evo Morales se reunirá con Humala para concretar construcción de megapuerto en Ilo”, *Cambio21*, Santiago, 1 de febrero de 2014.

¹⁷⁶ “Morales manifiesta su deseo de consolidar agenda de 13 puntos con “resultados””, *Los Tiempos*, Cochabamba, 12 de marzo de 2014.

¹⁷⁷ “Perú presenta mapa y reactiva diferencias por límite terrestre”. *La Tercera*, Santiago, 20 de agosto de 2014.

¹⁷⁸ “Evo: “Los de Alianza del Pacífico son lacayos del imperialismo””, *El Comercio*, Lima, 14 de octubre de 2014.

¹⁷⁹ “El presidente Evo Morales habló de una posible “jugada sucia” de Perú para excluir a Bolivia del megaproyecto Corredor Ferroviario Bioceánico Central (CFBC)” *La Razón*, La Paz, 20 de octubre de 2014.

¹⁸⁰ “Evo refuerza relaciones con 2 países”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 22 junio de 2015.

¹⁸¹ “Morales agradece a Perú el respaldo a la causa marítima y a la búsqueda de soluciones pacíficas”, *La Razón*, La Paz, 23 de junio de 2015.

¹⁸² “Bachelet suspende cita con Humala tras declaración conjunta de Bolivia y Perú”, *La Razón*, La Paz, 25 de junio de 2015.

¹⁸³ “Bolivia y Perú acuerdan el desarrollo del tren bioceánico”, *La Razón*, La Paz, 28 de enero de 2016.

¹⁸⁴ “Primer corredor bioceánico de Bolivia no pasaría por Oruro ni a puertos chilenos”, *MundoMarítimo*, Santiago, 16 de mayo de 2016.

suscribiéndose la “Declaración de Sucre”. Si bien Perú manifestó su más amplio espíritu de solidaridad y comprensión en relación a la situación de mediterraneidad boliviana, no se pronunció respecto a la demanda de Bolivia contra Chile.¹⁸⁵ En noviembre, se incorporó otro elemento relevante. Estudios preliminares resultaron positivos en cuanto a la viabilidad de embarcar en Perú minerales y soya bolivianos, que eran exportados a través de puertos chilenos.¹⁸⁶ En el caso de Chile y Perú, sus Cancilleres se reunieron en septiembre para reactivar la relación bilateral. Acordaron efectuar una reunión a nivel de Vice-cancilleres, realizar un gabinete binacional y reactivar las reuniones 2+2 que corresponde a los titulares de Relaciones y Defensa de ambos países.¹⁸⁷

5.2.1 Relevancia del mecanismo de equilibrio de poder subregional para la relación bilateral

El mecanismo de equilibrio de poder subregional, activo en forma periódica desde el siglo XIX hasta 1978, influye en la relación bilateral a través de diferentes situaciones con posterioridad a 1990. En la tensión efímera de 1993 y la crisis acotada del periodo 1997-1999, Perú tiene un rol involuntario. Sus buenas relaciones con Bolivia en 1993 y las complejidades de su relación con Chile en 1997, estimulan las acciones de las autoridades de La Paz que desencadenan ambos episodios. Entre 2001 y 2004 la situación es diferente. Durante ese periodo, Perú interviene en forma activa buscando el fracaso del proyecto de gasoducto de Bolivia a través de Chile. Con posterioridad, los diálogos iniciados en 2007 entre Chile y Bolivia por enclaves sin soberanía se producen cuando la relación chileno-peruana exhibe tensiones por el límite marítimo entre ambos países. Los apoyos de diplomáticos peruanos a la causa marítima boliviana en 2010 y 2011 resultan simultáneos con dos situaciones de la relación chileno-boliviana. Hasta comienzos de 2010, Perú ignoraba el curso y los alcances de los diálogos entre Chile y Bolivia iniciados en 2007. El apoyo de miembros del aparato diplomático peruano a Bolivia en 2010 se produce cuando la nueva administración chilena debe decidir acerca de la continuidad de los diálogos iniciados en 2007. En 2011, la situación resulta similar. Chile y Bolivia mantienen un nuevo diálogo cuyos alcances no son conocidos por Perú.

Desde 2012 hasta 2016, el mecanismo de equilibrio subregional se mantiene inactivo en apariencia. Ello coincide con la conformación de la Alianza del Pacífico (*vid supra*, p. 214). Sin embargo, los ocasionales apoyos de autoridades de países ALBA a la causa marítima boliviana desde 2014 pueden interpretarse como otra forma de activación del mecanismo. Esto último, a través del incremento del número de Estados participantes en ese sistema de equilibrio subregional.

¹⁸⁵ Gobierno Autónomo de Chuquisaca (2011). Declaración de Sucre, Encuentro Presidencial y Segunda Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Bolivia-Perú. Bolivia, 4 de noviembre.

¹⁸⁶ “Primeros estudios confirmarían factibilidad de un megapuerto en Tacna”, *Portal Portuario*, Viña del Mar, 7 de octubre de 2016.

¹⁸⁷ “Cancilleres de Chile y Perú buscan reactivar relación tras controversias limítrofes”, *La Tercera*, Santiago, Chile, 20 de septiembre de 2016.

Es importante observar que el mecanismo de equilibrio de poder subregional sólo se vincula en forma indirecta a las tensiones bilaterales de Chile y Bolivia desencadenadas en 1997, 2004 y 2011. En ninguna de esas ocasiones resulta posible identificar la intervención de Perú u otro Estado como determinante para el inicio de la conflictividad bilateral.

En general, se puede afirmar que la evolución del mecanismo de equilibrio subregional durante el periodo se explica a través de las continuidades y rupturas que exhibe su funcionamiento respecto a lo observado hasta 1989.

Continuidades del sistema de equilibrio de poder subregional

Las continuidades del mecanismo de equilibrio de poder revisado corresponden al carácter episódico de su activación y las interacciones entre los Estados que lo integran en forma permanente. El carácter de episódico mencionado se fundamenta en el hecho que el mecanismo solo operó claramente en los periodos 2001-2004 y 2007-2011. Con posterioridad, a contar de 2014, su activación responde a intervenciones de autoridades de países de América del Sur con afinidades ideológicas con el MAS boliviano. En materia de interacciones, se puede afirmar que las conductas de Chile Bolivia y Perú en el marco del mecanismo son similares a las observadas antes de 1990. Chile se aproxima a Bolivia en 2007, cuando tiene la certeza que Perú amenaza lo que entiende es su soberanía territorial, lo que había hecho en 1975-1978. Bolivia intenta aproximarse a Perú entre 2001 y 2004 buscando mejorar su posición negociadora con Chile. Esto, cuando las relaciones de Santiago y Lima exhiben distanciamiento. Además, busca involucrar a Argentina en 2004 a través de la firma del acuerdo gasífero. Como otra continuidad, Argentina evita hacerse parte del sistema de equilibrio subregional. El episodio del acuerdo de aprovisionamiento de gas solo corresponde a la búsqueda específica de una solución para problemas de suministro energético. La conducta que exhibe Perú también puede caracterizarse como una continuidad. Tal como lo había hecho desde la firma del Tratado de Ancón en 1883, no busca aproximarse a Bolivia para equilibrar a Chile. Lima sólo se acerca a La Paz en los periodos 2001-2004 y 2010-2011 cuando no tiene claridad respecto al objetivo de las aproximaciones que realizan Chile y Bolivia. Esta conducta puede deberse al interés peruano por conservar una frontera con Chile para beneficiar el desarrollo de Tacna e incluso del puerto de Ilo. Desde una óptica realista, también puede ser una reacción a la incertidumbre que genera en el equilibrio subregional futuro la conformación de una asociación económica vecina potencialmente con mayores capacidades.

Rupturas del sistema de equilibrio de poder subregional

Entre las rupturas relevantes del periodo es posible identificar dos. La primera corresponde a algunas decisiones chilenas que, correspondiente a su relación con Bolivia, convergen con los intereses de Perú. Entre ellas, descartar conversar respecto a enclaves sin soberanía con Bolivia a contar de fines de 2011, integrarse a la Alianza del Pacífico en 2012 y hacer explícito su interés por conservar su vecindad geográfica con

Perú en 2013. Estas dejan a Bolivia sin la posibilidad de utilizar las diferencias de Chile y Perú - incluido el proceso que enfrenta a Chile y Perú por su límite marítimo en la Corte Internacional de Justicia -, para favorecer su causa marítima. En la práctica, tras esas decisiones, Perú busca mantenerse equidistante entre Chile y Bolivia, lo que representa un cambio en las dinámicas previas del mecanismo de equilibrio de poder subregional. A contar de 2014, se produce una nueva situación que genera un cambio en las dinámicas del sistema de equilibrio subregional. Tras su estéril intento de sumar a Argentina en 2004, a contar de 2013 Bolivia obtiene apoyo de autoridades de otros países de la región para su causa marítima. Entre ellos, todos con afinidad ideológica con el MAS boliviano, el más significativo es el respaldo del régimen venezolano.

Si bien la inactividad de Perú puede interpretarse como un nuevo periodo de inactividad del sistema, la incorporación de otros Estados desde 2013 también puede ser vista como una reactivación del mismo. Se trata de una situación interesante dado que permite postular una asociación entre el fenómeno de globalización - en diferentes facetas -, y la ampliación del número de Estados participantes.

Tanto la particular evolución del sistema de equilibrio de poder subregional descrito, como la complejidad de las interacciones bilaterales directas en el periodo representan una importante faceta de la presente tesis. En tanto el citado sistema experimenta importantes cambios en sus dinámicas, dejando en evidencia que puede responder no solo a consideraciones estrictamente realistas, la persistencia de la interdependencia entre los puertos chilenos y el comercio exterior boliviano, contribuyen a explicar la creciente complejidad observada en la relación bilateral. Sin embargo, la revisión de las interacciones bilaterales no estaría completa sin el análisis del escenario multilateral, regional o global, el que es abordado por el próximo capítulo.

Capítulo 6

Interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral entre los Estados de Chile y Bolivia 1990-2016: Tercer nivel de análisis

La revisión de la relación bilateral en el marco del sistema multilateral - regional y global – efectuada en el Capítulo 2 permitió identificar tres situaciones relevantes. Primero, hasta 1989 las interacciones en el marco de un sistema internacional mayor - global o regional -, se habían ido incrementado en forma paulatina pero no alcanzaron a ser determinantes para la relación bilateral. Ello, debido a que la cesión acotada de soberanía realizada por los dos países no les confería un carácter vinculante para situaciones fundamentales relativas a los objetivos prioritarios de uno de ellos en el plano bilateral. Segundo, la existencia de una relación entre la consolidación y desarrollo del sistema multilateral - regional y global -con la decisión episódica boliviana de buscar apoyos en ese ámbito para su causa marítima. Tercero, la vinculación entre el traslado del tema marítimo al escenario multilateral y los cambios experimentados por el sistema de equilibrio de poder subregional, los que impidieron que Bolivia activase el mecanismo de competencia como lo había hecho en el siglo XIX (*vid supra*, p. 102).

6.1 Evolución de las interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral

Las interacciones bilaterales en el marco del sistema multilateral - en el plano regional o global -, habían tenido una evolución particular antes de 1990 que resulta de interés para nuestro análisis. A diferencia de las relaciones directas o en el sistema de equilibrio subregional, ellas fueron menos relevantes debido a que se vincularon al ritmo de evolución que exhibió el sistema internacional. Hasta 1989, la naturaleza de ese proceso había determinado que las interacciones bilaterales relevantes en ese ámbito hubiesen sido esporádicas y limitadas a dos escenarios, la Liga de las Naciones y la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, desde 1979, la búsqueda de respaldo del sistema multilateral para su causa marítima se transformó en una práctica habitual para la política exterior boliviana. Durante la década de 1980, Bolivia utilizó el sistema multilateral, cada vez que pudo, para intentar obtener apoyos favorables a su causa marítima. A contar de 1990, la ampliación del sistema y de la agenda internacional, generó un escenario en el que ambos Estados vieron incrementado el rango de sus posibles interacciones, incluidas las bilaterales. Al mismo tiempo, la creciente globalización e internacionalización de los medios de comunicación, otorgó valor al desempeño de los Estados en ese ámbito. Por primera vez, el sistema multilateral se transformó en un escenario habitual para las interacciones de Chile y Bolivia. Ello, tanto en el caso de la búsqueda de intereses complementarios, como al

pugnar por intereses contrapuestos. En este último escenario, una eventual asimetría de capacidades de los Estados para formular y ejecutar sus políticas en el plano multilateral, podía resultar determinante.

Predominio de la distensión constructiva en el sistema multilateral (1990-2003)

Al comenzar este periodo, Bolivia descartó buscar una nueva Resolución contra Chile durante la Asamblea General de la OEA de 1990. Tal decisión se debió a que algunos países, que habían apoyado en forma previa resoluciones de esa naturaleza, le hicieron saber que veían difícil hacerlo ante un país democrático.¹ No obstante ello, a contar de ese año y como había acontecido antes, Bolivia continuó refiriéndose a su enclaustramiento durante las asambleas anuales de la OEA. Destacó en forma reiterada las Resoluciones anteriores relativas a la misma y la relevancia de recuperar lo que denominó su condición y cualidad marítima. Desde 1990, hizo presente que el tema debía abordarse con una visión renovada, un espíritu de equidad y modernidad de constructiva interdependencia.² Ante ello, Chile manifestó su disposición a buscar fórmulas que permitiesen perfeccionar los derechos de tránsito y las facilidades para el acceso al mar de Bolivia.³ Si bien en la OEA ambos países reconocieron los progresos de su relación, Chile mantuvo su posición respecto a que ese foro no era competente para abordar una materia bilateral.⁴

La situación no tuvo modificaciones relevantes hasta 1997, cuando Bolivia declaró ante la Asamblea de la OEA que, pese a todos los avances alcanzados a nivel bilateral, el tema marítimo no había tenido progresos.⁵ Dos meses más tarde, tras asumir la Presidencia de Bolivia, Hugo Banzer decidió exponer la mediterraneidad boliviana en el ámbito multilateral. En la región, lo hizo en la OEA, el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y el Mercosur.⁶ En el plano global, el escenario utilizado fue la Organización de las Naciones Unidas. Tras solicitar, sin éxito, la conformación de un Grupo de Estudio que elaborase un estudio o un informe relativo al tema de mediterraneidad, su Canciller intervino ante esa Asamblea acusando a Chile de usufructuar de la mediterraneidad de su país.⁷ Santiago descartó la competencia de la OEA en el asunto y reiteró su disposición a garantizar el acceso de Bolivia al litoral chileno.⁸ En 1998, el Canciller boliviano destacó que la acción internacional del Presidente Banzer era parte de una estrategia global. Aseguró que, en una primera etapa, se buscaba que la comunidad internacional se interesara en el problema de la

¹ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

² Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1991). *op. cit.*

³ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1991). *op. cit.*

⁴ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). *op. cit.*

⁵ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1998). *op. cit.*

⁶ "Bolivia: Banzer retoma defensa firme de causa marítima", *Inter Press Service*, La Paz, 23 de marzo de 1998.

⁷ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

⁸ Organización de Estados Americanos (1998). La Cuestión de las Islas Malvinas, XXVIII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Caracas, 2 de junio de 1998.

mediterraneidad boliviana.⁹ En la Asamblea General de la OEA de 1999, Bolivia acusó a Chile de negarse a negociar.¹⁰ Sin embargo, hasta ese año, la estrategia de apelar a organismos internacionales no produjo efectos concretos. Ello, junto a otras razones, determinó la interrupción de esa estrategia (*vid infra*, p. 247). Cuando Bolivia concluyó su estrategia, en Chile se observó que la política exterior propia se había centrado en argumentos jurídicos, en tanto la causa boliviana había logrado ganar simpatías.¹¹

Reactivación transitoria y distensión expectante en el sistema multilateral (2004-2010)

El año 2004, la decisión del Presidente Carlos Mesa de confrontar al Presidente Ricardo Lagos en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, y la forma de hacerlo, no fueron casuales. El Gobierno boliviano había decidido trasladar al escenario internacional la negativa chilena de negociar un acceso soberano al Océano Pacífico. Primero la reactivó en ese foro regional para luego llevarla a otras instancias del sistema internacional.¹² La utilización de una retórica confrontacional en la oportunidad, que generó una respuesta inmediata del Presidente chileno, fue un recurso que buscó captar la atención de los medios de prensa.

La posterior distensión protagonizada por ambos países a contar de 2005, con cambio de mandatarios incluido, se comenzó a evidenciar en forma paulatina en la escena multilateral. Si bien La Paz no apoyó la elección del candidato chileno a la Secretaría General de la OEA el año 2005, tampoco votó en contra, se abstuvo. Ello se puede interpretar como una señal que buscaba la recomposición del diálogo con Chile sin abandonar el interés por el acceso soberano al Océano Pacífico, lo que quedó en evidencia en la OEA y la ONU. En ambas organizaciones, Bolivia se refirió puntualmente al tema marítimo ese año.¹³ Así, el sistema internacional fue un escenario que posibilitó el restablecimiento del diálogo entre ambos países. El mismo, contó además con el apoyo de la OEA, liderada en esos momentos por el chileno José Miguel Insulza.¹⁴

En 2006, en cuanto el Presidente Evo Morales asumió su mandato aseguró que solicitaría a la OEA una reunión extraordinaria para tratar el tema marítimo. Finalmente, no lo hizo.¹⁵ Durante los siguientes años, y hasta 2010, Bolivia utilizó sus intervenciones

⁹ “Bolivia: Banzer retoma defensa firme de causa marítima. *Inter Press Service*, La Paz, 23 de marzo de 1998.

¹⁰ O. Muñoz, C. Stefoni, y R. Atria (2003). *op. cit.*

¹¹ E. Pérez (2004). *op. cit.*

¹² C. Mesa (2011). *op. cit.*

¹³ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “Bolivia se refirió puntualmente al tema marítimo en foros internacionales; lo hizo en el Consejo Permanente de la OEA y en la Asamblea General de las NNUU en 2005. El tema no fue retirado ni descuidado durante mi Presidencia.”

¹⁴ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “La recomposición del diálogo político con Chile responde a mi decisión como Presidente de reconducir la política exterior frente a Chile luego de una evaluación del curso que había tomado durante la gestión de mi predecesor Carlos Mesa y en ejercicio de atribuciones constitucionales. Se concreta a través de diversos contactos diplomáticos y políticos con el Gobierno de Ricardo Lagos. Es destacable, por ejemplo, la gestión que se cumplió en la OEA con su Secretario General José Miguel Insulza”.

¹⁵ “Bolivia pide intervención de la OEA”, BBC Mundo, La Paz, 22 de marzo de 2006.

ante la Asamblea General de la OEA para valorar el proceso de diálogo bilateral. Asimismo, invitó a que ese foro acompañase tal proceso. En la ONU, el Presidente Morales centró sus intervenciones en tres ejes - indigenismo, anticapitalismo-antiimperialismo y ambientalismo -, el tema marítimo no resultó central.¹⁶ Bolivia destacó que ambos países desarrollaban un dialogo entre pueblos hermanos para construir confianzas mutuas desde 2007.¹⁷ Por su parte, como lo había hecho antes, Chile manifestó ante la OEA que consideraba el diálogo con Bolivia un tema bilateral.¹⁸

El año 2008, la relación bilateral experimentó un capítulo particular en el marco de UNASUR. Ese año, el Gobierno boliviano enfrentó una crisis interna que amenazó con provocar su caída e incluso un desenlace violento. Ante ese escenario, la Presidenta Michelle Bachelet, a cargo de la Presidencia *Pro Témpore* de UNASUR, tomó la iniciativa para contribuir a resolver la crisis. Para ello, convocó a una reunión extraordinaria de jefes de Estado de la organización. El encuentro, efectuado en Santiago, permitió identificar y legitimar las modalidades de la gestión internacional posterior, sellando un fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática.¹⁹ Esa intervención de Chile, sin embargo, no alteró el curso de la política exterior boliviana. El año 2009, Bolivia advirtió que de no lograrse un acuerdo para solucionar su enclaustramiento, sería importante la intervención de la comunidad internacional.²⁰ Tal aseveración dejó claro que la relación bilateral podía modificarse. Ante un inminente cambio de gobierno en Chile y el nulo progreso de la causa marítima, Bolivia comenzó a asumir una posición expectante y lo hizo explícito. La cautela boliviana explica que el tema marítimo no haya sido central en sus intervenciones en los foros internacionales durante 2010.

Es importante destacar que, desde su emergencia en los foros internacionales, los elementos indigenistas y ambientalistas del discurso de Evo Morales, le habían dado un importante protagonismo en ellos. Se trató de elementos que le otorgaron un sello particular y se complementaron con su retórica anticapitalista-antiimperialista. Ningún presidente de Bolivia había tenido un capital comunicacional similar con anterioridad en la escena internacional.

¹⁶ L. Trejos (2012). Ejes articuladores del discurso internacional del Presidente del Estado plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma. *Revista Encrucijada Americana*, Año 5, Nº 2, pp. 47-52.

¹⁷ A. Flensburg (2010). "El uso de la metáfora en el discurso de Evo Morales. Un análisis de los discursos del presidente boliviano en la Asamblea de las Naciones Unidas." Tesis de Licenciatura, Uppsala Universitet, Suecia, pp. 16-17.

¹⁸ "Chile y Bolivia exponen diferendo marítimo ante Asamblea de la OEA", *El Mercurio*, Santiago, 3 de junio de 2008.

¹⁹ A. Flisfisch (2012). "La política Exterior chilena y América del Sur" en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 527- 560. Santiago: USACH, RIL Editores.

²⁰ Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante Naciones Unidas (2009). Discurso de S.E. Don Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia en ocasión del Debate General del 64º Período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre.

Reactivación e intensificación de la actividad de Bolivia en el sistema multilateral (2011-2016)

Al producirse el deterioro del diálogo político bilateral a comienzos de 2011, La Paz reactivó su reivindicación marítima en los foros multilaterales. Ese año, sus intervenciones ante las Asambleas Generales de la OEA y la ONU dejaron delineados los ejes centrales que marcarían en lo sucesivo su política respecto a Chile. En la OEA abordó en forma extensa la relación bilateral. A la mediterraneidad, sumó cuestionamientos al libre tránsito, al uso de los recursos hídricos del Silala y al desminado en zonas cercanas a la frontera. Exigió a Chile el establecimiento inmediato de una negociación bilateral sobre una propuesta escrita, concreta, factible y útil. Al mismo tiempo, reivindicó el derecho boliviano a acudir a las instancias jurídicas previstas en los mecanismos de solución pacífica de controversias. También emplazó a Chile a no alzar banderas de nuevas agresiones.²¹ En Naciones Unidas, Evo Morales culpó del enclaustramiento de su país a las oligarquías y a las transnacionales, a la vez que informó la decisión de demandar a Chile. Exhortó a esa asamblea, a los organismos internacionales y a Latinoamérica, a que acompañasen todo el proceso de su país para retornar al Océano Pacífico con soberanía.²² El año 2012, ante la Organización de Estados Americanos, se refirió extensamente al Tratado de 1904 y solicitó a Chile su renegociación.²³ También lo hizo ante la Asamblea de Naciones Unidas.²⁴ Con posterioridad, Bolivia acusaría a Chile ante la OEA de impulsar una carrera armamentista.²⁵ A comienzos de 2013, antes de presentar su demanda ante la Corte Internacional de Justicia, Evo Morales dio a conocer la posición de su país en una reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Junto con asegurar que Chile no cumplía cabalmente el Tratado de 1904, manifestó su disposición a compartir el gas con el país vecino. Lo anterior, una vez que se resolviese el tema marítimo.²⁶

Junto con demandar a Chile en la Haya el año 2013, Bolivia comenzó una intensa actividad en foros internacionales - regionales y globales - para divulgar su enclaustramiento y explicar su demanda. De acuerdo al Presidente Evo Morales, para ello su país contaba por primera vez con una agenda propia en la comunidad internacional.²⁷ En Chile, se advirtió que la demanda era una maniobra que buscaba

²¹ Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (2011). Discurso del Canciller David Choquehuanca, 7 de junio.

²² Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas (2011). Intervención del señor Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Don Evo Morales Ayma en ocasión de la inauguración del Sexagésimo Sexto Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 21 de septiembre.

²³ "Asamblea de OEA trata tema marítimo entre Chile y Bolivia", *TeleSur TV*, Caracas, 5 de junio de 2012.

²⁴ "Evo Morales en la 67a Asamblea General de la ONU-Discurso completo". *Blog del colectivo radial Pueblos Sin Fronteras*, 27 de septiembre de 2012.

²⁵ "Canciller boliviano acusa a Chile de incumplir tratados y de impulsar una carrera armamentista", *El Mercurio*, Santiago, 5 de junio de 2015.

²⁶ "Discurso de Evo Morales en la sesión de cierre de la CELAC", *La Tercera*, Santiago, 29 de enero de 2013.

²⁷ "Evo pide a embajadores buscar apoyo para que Bolivia organice Cumbre del G-77", *Página Siete*, La Paz, 6 de enero de 2014.

beneficiarse de la emergencia de nuevas doctrinas jurídicas.²⁸ Anticipándose a nuevas intervenciones de Bolivia en la OEA, Chile impugnó exitosamente la incorporación del “Informe del Problema Marítimo de Bolivia” en el temario de la Asamblea General de 2013. Santiago argumentó que la Asamblea nunca había conocido, o continuado considerando, una materia que involucrase a dos Estados miembros que ya hubiese sido llevada unilateralmente a la Corte Internacional de Justicia. Sin apoyos, Bolivia solicitó el retiro del informe de la agenda de la Asamblea.²⁹ Por lo anterior, ese año Bolivia utilizó la Asamblea de la OEA para reiterar que la demanda no debía ser considerada como un acto inamistoso.³⁰ No obstante que la demanda continuó su curso en la Haya, Bolivia la abordó en las siguientes sesiones. Para ello, la caracterizó como una invitación al diálogo.³¹ Aseguró que la misma no constituía una amenaza al sistema interamericano de fronteras.³²

Entre 2014 y 2015, Bolivia recurrió en tres ocasiones a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) acusando a Chile de no cumplir el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre.³³ También de violar normas portuarias relativas al Tratado de 1904.³⁴ Por último, protestó por el incremento de tarifas en el puerto de Antofagasta.³⁵ Como en otros foros, también acusó a Chile de atropellar los derechos humanos de sus transportistas.³⁶ Bolivia además expuso los fundamentos de su demanda en el Parlamento Andino el año 2014.³⁷ Ese mismo año, en la VII Cumbre de las Américas, destacó que algunas personalidades habían apoyado su retorno al mar.³⁸ En 2016, Bolivia también utilizó a la OEA como foro para asegurar que los recursos hídricos del Silala correspondían a manantiales, acusando a Chile de utilizarlos en forma arbitraria e ilegal.³⁹ En sus intervenciones, Chile reiteró su disposición a dialogar sobre materias relativas a la integración a partir del pleno respeto a los tratados internacionales. Asimismo, destacó que la demanda boliviana no había sido una invitación a dialogar,

²⁸ F. Thauby, “Las demandas de los vecinos. Hora de decir basta”, *fernandothauby.com*, 24 de agosto de 2014.

²⁹ “Chile objeta opción de Bolivia de reponer el tema mar en OEA”, *Los Tiempos*, Cochabamba, 1 de junio de 2013.

³⁰ Embajada Bolivia en Bélgica y Luxemburgo. Misión ante la Unión Europea (2013). Discurso del Canciller David Choquehuanca en la 43° Asamblea de la OEA, 12 de junio.

³¹ Organización de Estados Americanos (2014). Discurso del Canciller David Choquehuanca, en la 44° Asamblea de la OEA, Asunción, 4 de junio.

³² “Bolivia afirma que demanda marítima no es amenaza a las fronteras, en Asamblea de la OEA”, *Página Siete*, La Paz, 15 de junio de 2015.

³³ “Aladi analiza reclamo boliviano contra Chile por eventual perjuicio al transporte”, *El Mercurio*, Santiago, 2 de diciembre de 2014.

³⁴ “Bolivia oficializa denuncia contra Chile por supuesto abuso a sus exportadores ante Aladi”, *El Mercurio*, Santiago, 28 de agosto de 2015.

³⁵ “Bolivia denuncia a Chile ante la Aladi por alza de tarifas en Antofagasta”, *La Razón*, La Paz, 6 de junio de 2016.

³⁶ “Chile viola tratado de Aladi, ATIT y DDHH”, *Cambio*, La Paz, 9 de agosto de 2016.

³⁷ “Bolivia expone fundamentos de demanda marítima ante Parlamento Andino”, *Terra.com*, 28 de octubre de 2014.

³⁸ “Discurso de Evo Morales en la VII Cumbre de las Américas Panamá 2015”, *Cuba Hoy*, Youtube, 11 de abril de 2015.

³⁹ Cancillería de Bolivia (2016). Intervención Canciller David Choquehuanca en 46° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. 14 de junio.

sino un intento por lograr, en último término, que Chile cediese territorio soberano.⁴⁰ A fines de 2016, Bolivia dio a conocer a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su preocupación por la situación de los transportistas bolivianos ante un paro aduanero en Chile. Sus representantes aseguraron que tal paralización violaba sus derechos fundamentales.⁴¹

En lo que respecta al sistema de Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia y la Asamblea General, fueron los órganos más relevantes donde se abordaron las diferencias entre Chile y Bolivia. En la Corte, ambos países se demandaron por diferentes motivos en 2013 y 2016. Como se ha revisado en forma previa, Bolivia buscó ejercer coerción sobre Chile entre 2011 y 2013 a través de la amenaza de una demanda (*vid supra*, p. 200). En abril de 2011, después de 63 años de haberlo firmado y en forma coincidente con su decisión de estudiar una demanda contra Chile en La Haya, La Paz ratificó el Pacto de Bogotá. A fines de abril de 2013, dos semanas después de demandar a Chile, Bolivia comunicó a la OEA su aceptación plena del Pacto de Bogotá. Posteriormente, junto con invitar a Santiago a negociar conforme a los intereses bolivianos, La Paz hizo reiteradas menciones a la posibilidad de iniciar nuevos procesos judiciales contra Chile. También utilizó la Asamblea General para exponer acerca de su mediterraneidad y referirse a la demanda contra Chile. Desde 2013, emplazó a Chile a solucionar definitivamente su enclaustramiento y convocó a la comunidad internacional a acompañar esa tarea.⁴² En los años siguientes, destacó que su demanda a Chile no buscaba alterar el orden internacional de los límites y fronteras, ni amenazar los tratados internacionales.⁴³ Asimismo, reiteró que el retorno al mar constituía un derecho.⁴⁴ También hizo presente su interés por el diálogo y por trabajar con Chile en soluciones para resolver los temas pendientes de forma pacífica.⁴⁵ Chile, en sus réplicas, entre otras materias, se refirió a los beneficios y garantías que concedía a Bolivia en materia de libre tránsito y a la necesidad de respetar la estabilidad de las fronteras.⁴⁶ Observó que cualquier acción destinada a afectar los tratados de límites vigentes generaría el mal precedente de abrir espacios para la incerteza jurídica.⁴⁷

Las diferencias entre Chile y Bolivia también motivaron interacciones en otras instancias de la ONU. El año 2014, Bolivia se dirigió al Secretario General para referir a

⁴⁰ “Asamblea General de la OEA, Chile-Bolivia”, *Girovisual Television*, Youtube, 5 de junio de 2014.

⁴¹ “Bolivia expresa a la CIDH su preocupación por la violación a los derechos humanos de transportistas en frontera con Chile”, *La Razón*, La Paz, 16 de noviembre de 2016.

⁴² Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (2013). Asamblea General de la ONU, Evo Morales Ayma. Bolivia, 30 de septiembre.

⁴³ “Morales vuelve a enfrentar a Chile por salida soberana al mar”, *La Tercera*, Santiago, 25 de septiembre de 2014.

⁴⁴ Organización de Naciones Unidas (2015). Discurso del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, en el 70° Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de septiembre.

⁴⁵ Noticia de América Latina y El Caribe; NODAL (2016). Los discursos completos de todos los representantes de América Latina y el Caribe (en video y en texto). Bolivia. Discurso del Presidente Evo Morales ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Noticias de América Latina, 21 de septiembre.

⁴⁶ “Chile asegura que Bolivia goza de acceso al mar con todas las garantías”, *Terra.mx*, 25 de septiembre de 2014.

⁴⁷ “Canciller dice que Bolivia goza de acceso al mar”, *La Tercera*, Santiago, 25 de septiembre de 2014.

su demanda marítima.⁴⁸ El mismo Evo Morales expuso ante la Conferencia de la ONU sobre Estados en Desarrollo sin Litoral respecto a su demanda.⁴⁹ Dos años después, acudió al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra manifestando que las autoridades chilenas violaban en forma premeditada y sistemática los derechos humanos de los transportistas bolivianos.⁵⁰ El Canciller boliviano anunció que solicitaría a ese Consejo una inspección de la situación.⁵¹ En septiembre de 2016, Chile presentó una Nota de protesta al Consejo tras las acusaciones bolivianas.⁵² El mismo año, cuando la UNESCO proyectó realizar labores de investigación hídrica en Bolivia, el Presidente Morales dio a entender que esa organización se sumaba a la defensa del Silala.⁵³

Bolivia también utilizó otros escenarios multilaterales. En 2014 buscó hacer presente su reivindicación marítima a los miembros del G77+China, grupo en el cual también participaba Chile.⁵⁴ Otra instancia multilateral que utilizó Bolivia para cuestionar a Chile fue la Convención de Ottawa. Tras haber denunciado en años previos la persistencia de minas en zonas fronterizas, el año 2016 Bolivia manifestó que Chile debía cumplir sus compromisos en materia de desminado.⁵⁵ Esto, pese a que Chile cumplía en forma programada todos sus compromisos en materia de desminado.⁵⁶

Cabe observar que la acción internacional de alcance bilateral de ambos países estuvo acompañada de aspectos comunicacionales novedosos para la relación bilateral. A contar de 2014, Bolivia contó con el ex-Presidente Carlos Mesa como vocero para divulgar su demanda en otros países y en la comunidad internacional.⁵⁷ Su actividad tuvo por objetivo a altos funcionarios de ONU, OEA y la CIJ.⁵⁸ Por su parte, tras el rechazo de su Excepción Preliminar decidido por la Corte de La Haya en 2015, Chile optó por reforzar el despliegue comunicacional e incluir mayores aspectos históricos en su defensa.⁵⁹ En el plano interno, en Chile la demanda boliviana desencadenó diferentes reflexiones respecto a la eventual vinculación de la decisión boliviana de presentarla y la acción del sistema jurídico internacional. Los cuestionamientos a la permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá - que había posibilitado la demanda de Bolivia -, databan del juicio

⁴⁸ "Mesa se reúne con Ban Ki Moon por la demanda marítima de Bolivia", *EjuTV*, La Paz, 5 de septiembre de 2014.

⁴⁹ Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). Discurso de Evo Morales en la II Conferencia de Países sin Litoral, Viena. Bolivia, 4 de noviembre.

⁵⁰ "Ginebra: Morales denuncia a Chile por violar los derechos humanos de los bolivianos", *EjuTV*, La Paz, 23 de septiembre de 2016.

⁵¹ "Bolivia pedirá a ONU que examine trato a choferes", *Los Tiempos*, Cochabamba, 28 de septiembre de 2016.

⁵² "Chile entrega nota de protesta al Consejo Derechos Humanos por acusaciones de Evo Morales", *El Mercurio*, Santiago, 26 de septiembre de 2016.

⁵³ "Evo Morales asegura que la Unesco "está con Bolivia" en demanda por el Silala", *El Mercurio*, Santiago, 7 de julio de 2016.

⁵⁴ "Discurso del presidente Evo Morales en la ONU luego de recibir la presidencia del G77 más China", *EjuTV*, 8 de enero de 2014.

⁵⁵ "Bolivia pide a la Convención de Ottawa enviar misión para hacer cumplir el desminado a Chile", *La Razón*, La Paz, 5 de diciembre de 2016.

⁵⁶ J. Gómez, "Avance en desminado desmiente a Evo Morales", *El Mercurio*, Santiago, 29 de junio de 2016.

⁵⁷ "El Presidente designa a Mesa y refuerza la estrategia ante la CIJ", *La Razón*, La Paz, 29 de abril de 2014.

⁵⁸ "Carlos Mesa inicia gira internacional por el mar", *La Razón*, La Paz, 4 de septiembre de 2014.

⁵⁹ "Chile mueve las primeras piezas con miras a La Haya", *La Tercera*, Santiago, 11 de octubre de 2015.

previo de Perú contra Chile en la Corte Internacional de Justicia.⁶⁰ Ante ellos, la Presidenta Bachelet manifestó que asegurar el debido funcionamiento del sistema internacional era una responsabilidad común. Hizo presente que el abuso de los tribunales internacionales a través de demandas artificiales podría contribuir a erosionar los mecanismos existentes.⁶¹ En abril de 2016, la prensa chilena divulgó una encuesta que revelaba que el 62 por ciento de quienes la respondieron favorecía el retiro del Pacto de Bogotá.⁶² Asimismo, la prensa también informó que había trascendido que tal retiro, solicitado por algunos parlamentarios, era analizado por la Cancillería.⁶³

6.1.1 Incremento del traslado de relación bilateral al sistema multilateral y factores inductores

Durante el periodo de análisis, las interacciones de Chile y Bolivia en el ámbito multilateral - regional y global -, adquieren una importancia sin precedentes en la relación bilateral. Esta situación se produce tanto en escenarios en los que la relación resulta positiva y constructiva, como también en aquellos en los que ella adquiere un carácter conflictivo. A contar de 1990, en los episodios que Chile y Bolivia buscan impulsar o divulgar sus esfuerzos en favor de una relación constructiva, los dos Estados utilizan el sistema regional. Esto se ve favorecido por la creciente actividad que exhibe ese sistema debido a las nuevas posibilidades de integración y desarrollo económico generadas por el crecimiento de la economía mundial y el proceso de globalización en curso. Cuando la relación se hace conflictiva, esta es trasladada por ambos países a diferentes escenarios multilaterales, algunos de alcance global. Se puede identificar diferentes motivaciones de ambos países para ello. En el caso de Bolivia, ese país lo hace debido a la ausencia de progresos de su causa marítima en otros ámbitos, el incremento de sus capacidades para actuar en el escenario multilateral y las nuevas posibilidades que estima le brinda el sistema jurídico internacional. Chile, por su parte, lo hace inicialmente para dar a conocer su posición respecto a la mediterraneidad boliviana. Ello, acontece en los periodos de tensión bilateral de 1997-1999, 2004 y desde 2011 hasta el fin de nuestro periodo de análisis en 2016. Adicionalmente, a contar de 2011, su objetivo es neutralizar la creciente estrategia internacional que Bolivia impulsa a favor de su causa marítima.

Relevancia del incremento de la actividad multilateral para la relación chileno-boliviana

Desde 1990, la emergencia de intereses comunes que revitalizan y amplían la agenda de la institucionalidad internacional, así como el fenómeno de globalización mundial,

⁶⁰ G. Gaspar, "Enseñanzas de La Haya", *La Tercera*, Santiago, 30 de enero de 2014.

⁶¹ "Presidenta Bachelet llama a no abusar de tribunales internacionales con "demandas artificiales", *La Tercera*, Santiago, 30 de marzo de 2016.

⁶² "Cadem: 62% cree que Chile debe retirarse del Pacto de Bogotá", *El Mostrador*, Santiago, 4 de abril de 2016.

⁶³ "Ex Canciller Miguel Schweitzer: "La salida del Pacto de Bogotá está siendo analizada en la Cancillería desde el fallo recaído en la demanda de Perú"", *El Mercurio*, Santiago, 1 de abril de 2016.

estimulan a ambos países a utilizar el sistema regional para favorecer sus relaciones positivas. El carácter democrático de los gobiernos de Chile y Bolivia contribuye a ello. Las cumbres de mandatarios y diversas instancias regionales sirven de escenario para la construcción de la positiva relación bilateral chileno-boliviana durante la década de 1990. Por su parte, la OEA favorece la recomposición del diálogo político en 2005 (*vid supra*, p. 229). Del mismo modo, UNASUR permite el apoyo de Chile al diálogo democrático en Bolivia en 2008 (*vid supra*, p. 223). Pero ese incremento de escenarios multilaterales también se traduce en una mayor disponibilidad de foros en los que un país puede exponer sus diferencias con otro. Dado que hasta la década de 1980 Bolivia solo había contado con escasos foros y organismos internacionales para trasladar sus diferencias con Chile, tal situación representa un cambio de relevante de escenario. Al evaluar la reactivación de la causa marítima en 1997, 2004 y 2011, Bolivia tiene ante sí un número mayor de posibilidades para hacerlo. En paralelo, la globalización de los medios de prensa otorga un valor creciente a la difusión de la actividad internacional de los países a través de ellos. El componente mediático de la estrategia boliviana a contar de 2011 responde a ello.

Ausencia de progresos de la causa marítima en otros ámbitos

La ausencia de progresos que exhibe la causa marítima boliviana en el diálogo directo con Chile y la imposibilidad de obtener apoyos en la subregión resultan determinantes para que Bolivia decida trasladar sus diferencias con Chile a reuniones de mandatarios y al sistema multilateral. En 1997 y 2004, el fracaso de los intentos bolivianos por incluir soberanía territorial en negociaciones en curso con Chile y la prescindencia peruana coinciden con ello. La conflictividad iniciada en 2011 y su intensificación en 2013, se explican por razones similares. En 2011, el inicio de la conflictividad es precedido por la decisión chilena de descartar dar continuidad a negociaciones previas por enclaves. En 2013, la inédita decisión de concretar una demanda internacional contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya responde a un conjunto de situaciones. Primero, a fines de 2011, las autoridades chilenas dan por concluidas conversaciones reservadas que entre otras materias habrían incluido enclaves sin soberanía. Ello, tras constatar que los diálogos respecto a enclaves no tienen valor en sí mismos para Bolivia que busca hacerlos funcionales a una negociación por soberanía territorial. A ello se suma la convergencia de Chile y Perú en la Alianza del Pacífico y la manifestación explícita del interés chileno por mantener su vecindad geográfica con Perú. Estas dos últimas situaciones alejan la posibilidad de desacuerdos entre Chile y Perú que puedan contribuir a mejorar la posición negociadora de La Paz ante Santiago. Al configurarse este escenario que no permite diálogos por enclaves con soberanía o un corredor territorial boliviano al norte de Arica, Bolivia opta por demandar de inmediato a Chile ante la Corte de La Haya en 2013.

Nuevas capacidades de Bolivia para trasladar diferencias bilaterales al sistema multilateral

Durante el periodo, Bolivia exhibe un paulatino incremento de sus capacidades para actuar en el escenario político internacional. Ello se refleja, entre otras situaciones, en la mayor diversidad de foros internacionales y organismos multilaterales a los que lleva su causa marítima. Asimismo, en la forma en que se desempeña en ellos. En 1997, respecto a lo realizado en décadas previas, amplía el número de foros a los que recurre (*vid supra*, p. 222). En 2004, inicia su ofensiva en la Cumbre de las Américas y articula una novedosa ofensiva internacional en pocos meses (*vid supra*, p. 154). Con posterioridad, a contar de 2011, exhibe un despliegue de capacidades sin precedentes. Ello se ve favorecido por situaciones que antes no habían estado presentes. Recursos para financiar una campaña internacional, aliados ideológicos en la región y en Chile, así como también la figura de Evo Morales para liderarla. Las premisas ciudadano-céntricas y referencias al buen vivir del mundo indígena de su discurso, complementadas con elementos anticapitalistas, hacen de su retórica en un activo comunicacional relevante para esa campaña.⁶⁴ Tal situación beneficia la posterior exposición de sus diferencias con Chile en múltiples foros internacionales. Las mayores capacidades con que cuenta Bolivia le permiten no sólo utilizar la vía judicial, sino también incorporar otros ámbitos de acción y temáticas para respaldar su causa marítima. Todas esas situaciones, vinculadas o no al tema marítimo, son articuladas por Bolivia desde 2011 en función de aumentar la presión que busca ejercer sobre Chile para obtener una apertura negociadora.

El sistema jurídico internacional como escenario para la relación bilateral

En el periodo, Bolivia ve oportunidades en el sistema jurídico internacional para trasladar sus diferencias con Chile. En particular, en la Corte Internacional de Justicia. Al evaluar y concretar su demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia, las autoridades bolivianas asignan importancia a dos situaciones. Primera, la posibilidad de lograr un fallo favorable debido a la existencia de postulados de académicos y magistrados que asignan un rol de equidad al sistema jurídico internacional (*vid supra*, p. 50). La segunda situación corresponde a la posibilidad de lograr forzar una apertura negociadora de Chile. Esto, por cuanto la demanda boliviana no sólo genera incertidumbre en las autoridades chilenas y en la opinión pública de su país, también sitúa al Gobierno en una difícil situación vecinal. Hasta el fallo de la Corte Internacional de Justicia dictado en 2014, Chile está demandado por dos de sus tres países vecinos. Ese escenario explica la latencia entre el anuncio boliviano de evaluar una demanda en 2011 y la presentación de la misma en 2013. Durante ese periodo, Bolivia desencadena una campaña internacional en favor de su causa marítima que tiene como objetivo forzar una apertura negociadora de Chile. En la medida que Bolivia incrementa la

⁶⁴ L. Correa, y L. Vera (2016). La Disputa por el Mar: El Soft Power boliviano ante organismos multilaterales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, Vol. 11, Nº 1, enero-junio, pp. 263-286.

intensidad de su campaña internacional, innova recurriendo en forma simultánea a diversos argumentos jurídicos e históricos. Continúa reiterando que le asiste un derecho a acceder al mar con soberanía, a la vez que agrega otros elementos que buscan establecer la idea que Chile no cumple con el debido libre tránsito y que viola los derechos humanos de los transportistas bolivianos. La decisión boliviana de presentar sus diferencias con Chile como jurídicas y no como políticas, es explicada en Chile como resultado de la conocida postura legalista histórica de Chile.⁶⁵ Hasta 2014, el enfoque acotado a lo jurídico que Chile da al tema marítimo cada vez que es expuesto por Bolivia, hace predecible la respuesta chilena. La posibilidad de actuar en diferentes ámbitos y enfrentar una respuesta restringida a la esfera legal es un estímulo adicional para Bolivia.

Decisión chilena de neutralizar la estrategia multilateral boliviana

Ante la estrategia boliviana que busca exponer su causa marítima en diferentes foros multilaterales a contar de 2011, Chile responde en todos ellos exponiendo las bases legales de su posición en el tema. Esa reacción, similar a la exhibida en 2004, está centrada en los aspectos jurídicos de la situación. Sin embargo, la intensificación de los aspectos mediáticos de la campaña boliviana y el aumento de escenarios multilaterales que busca Bolivia tras presentar su demanda en La Haya en 2013, modifican la situación. Al año siguiente, Chile presenta una Excepción Preliminar que, si bien es rechazada en 2015, acota el alcance del proceso judicial (*vid supra*, p. 217). Posteriormente, en junio de 2016, Chile sorprende a Bolivia al demandarla ante la misma Corte Internacional de Justicia por los recursos hídricos del Silala (*vid supra*, p. 162). Sin estructurar una estrategia equivalente a la desarrollada por Bolivia, Chile asume una conducta de mayor proactividad a contar de 2014. Ese cambio se ve favorecido por los cuestionamientos internos a la permanencia del país en el Pacto de Bogotá (*vid supra*, p. 173).

La decisión chilena de iniciar un nuevo juicio en la Corte Internacional de Justicia tiene diferentes motivaciones. Por una parte, la conducta boliviana permite estimar que la judicialización de la disputa es inevitable. Por otra parte, se estima que optar por demandar permite que el proceso judicial se desarrolle en los términos deseados por Chile, a la vez que dificulta la articulación de una nueva campaña mediática internacional por parte de Bolivia. Asimismo, la demanda se enmarca en la conducta asumida por Chile a contar de 2014 respecto a la relación bilateral. En la práctica, desde ese año Chile busca acotar, en forma paulatina, el rango de maniobra que exhibe Bolivia en el ámbito multilateral desde 2011 para trasladar asuntos bilaterales.

Interacciones bilaterales en el sistema multilateral y desencadenamiento de la conflictividad

La revisión del periodo permite concluir que la evolución de la actividad multilateral, incluido el juicio de Perú contra Chile en curso en La Haya, favorece el traslado de la conflictividad bilateral a ese plano. Adicionalmente, la cobertura dada por la prensa a la

⁶⁵ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

actividad multilateral - incluidas las disputas entre ambos países -, es otro factor que estimula la decisión de llevar la conflictividad a ese ámbito. No obstante lo anterior, las interacciones bilaterales en el ámbito multilateral no explican por si mismas el desencadenamiento de la conflictividad.

El presente capítulo permite no sólo articular una explicación respecto a las condiciones y razones que determinaron o estimularon que ambos Estados trasladaran algunas de sus diferencias al ámbito multilateral. También deja en evidencia que, como una continuidad cuyos orígenes se remontan a los primeros esfuerzos por institucionalizar las relaciones internacionales en la región. La incorporación de una faceta multilateral a la relación bilateral no responde a una situación circunstancial, sino a la utilización de un escenario que se encuentra en expansión. Lo acontecido durante el periodo revisado permite concluir que la utilización conflictiva del mismo por parte de ambos países se asocia estrechamente a la falta de acuerdos en sus interacciones directas. La medida en que ellos lo utilizan en el periodo 1990-2016 guarda relación con algunas de las situaciones que se revisaran en los siguientes dos capítulos referidos a la movilización de recursos y procesos decisorios vinculados de ambos Estados en función de la relación bilateral.

Capítulo 7

Capacidad de movilizar recursos de los Estados de Chile y Bolivia en función de la relación bilateral 1990-2016: Cuarto nivel de análisis

El presente capítulo revisa la capacidad de movilizar y articular recursos, que exhibió cada país entre 1990-2016 en función de la política bilateral. Ello, en el marco proporcionado por los diferentes ámbitos en que produjeron las interacciones bilaterales, y en conformidad con los objetivos prioritarios que tuvo cada Estado. Los efectos que las capacidades acotadas y asimetrías en este ámbito tuvieron durante el período 1825-1989 otorgan relevancia al análisis de ellas a contar de 1990. No sólo resulta importante establecer si se repitieron limitaciones previas que dificultasen concretar una determinada política bilateral. También es importante dilucidar si emergieron nuevas limitaciones ante el cambio de escenario interno y externo que enfrentaron ambos Estados. Asimismo, resulta importante establecer si, en el caso de haber existido, esas capacidades acotadas incidieron en la creciente complejidad y deterioro episódico que caracterizó la relación bilateral.

Hasta 1989 las capacidades de Chile y Bolivia para movilizar sus respectivos recursos en torno a la relación bilateral, determinante para su curso, habían resultado variables. Aunque, en términos generales, ambos Estados incrementaron en forma progresiva su capacidad para articular tales recursos, se trató de un proceso que exhibió asimetrías y ocasionales retrocesos. Tras la positiva convergencia de intereses lograda en la década de 1950, que no estuvo libre de problemas en materia de movilización y articulación de recursos, la situación se complicó a contar de 1962. Si bien hubo retrocesos previos, los más relevantes para el presente análisis acontecieron a contar de la década de 1960. La evolución de la crisis provocada por la disputa relativa a las aguas del río Lauca y la posterior ruptura de relaciones diplomáticas dejó en evidencia la incapacidad de mantener un diálogo político constructivo. Este retroceso se hizo más pronunciado debido a la emergencia de gobiernos de facto desde 1965 en Bolivia y desde 1973 en Chile. Los diálogos y negociaciones posteriores dejaron en evidencia que los gobiernos autoritarios tenían dificultades para obtener los respaldos internos requeridos para negociaciones relevantes. Esto, en un escenario en el que los diplomáticos profesionales tenían un rango de maniobra acotado para contribuir en la formulación y ejecución de la política bilateral. Chile había tenido dos dificultades adicionales que la habían aislado en el plano regional y global, favoreciendo los esfuerzos de Bolivia en favor de su causa marítima. Estas habían sido sus tensiones con Perú y Argentina en la década de 1970 y la persistencia de la dictadura de Augusto Pinochet en la década de 1980, respectivamente. Si bien, desde mediados del siglo XIX Chile había exhibido mayor capacidad que Bolivia al articular recursos en función de la relación bilateral, desde

mediados de la década de 1970 la situación se había invertido. Sin embargo, estas situaciones ya no existían en 1990.

7.1 Fluctuaciones de la capacidad de los Estados para movilizar recursos en función de la relación bilateral

A contar de 1990, los Estados de Chile y Bolivia tuvieron en común la posibilidad de articular sus intereses respecto a la política bilateral con aquellos de actores no estatales nacionales. Esto, en un escenario regional y global que favorecía la integración y la incorporación al proceso de profundización de la globalización económica en curso. Este conjunto de situaciones generaba condiciones para avanzar hacia un proceso de integración superior a la visualizada en la década de 1950, e incluso en una interdependencia en algunos ámbitos específicos. Además, las autoridades democráticas de ambos países tenían ante sí la opción de articular diferentes recursos nacionales en función de la política bilateral deseada. Este fue el caso de sus respectivas capacidades económicas y comerciales, algunos impulsos integradores regionales específicos, y respaldos políticos amplios o transversales. A la vez, tenían la posibilidad de beneficiarse de sus respectivas diplomacias profesionales ya fuera para la formulación o para la ejecución de la relación bilateral.

Incremento bilateral en la capacidad de movilizar recursos y emergencia de limitaciones (1990-2003)

A contar de 1990, los gobiernos de Chile y Bolivia exhibieron una importante capacidad para movilizar y articular sus respectivos recursos en función de la relación bilateral constructiva. Se trató de un proceso dinámico y acelerado, el que se benefició inicialmente del apoyo generado por iniciativas que buscaban la complementación, hasta entonces esquivada, entre ambos países.

En Chile, la política vecinal de los sucesivos gobiernos de centro-izquierda del periodo logró mantener un permanente respaldo de la opinión pública y de sectores empresariales que vieron en la integración vecinal perspectivas de desarrollo económico. Ese escenario permitió al Ejecutivo incorporar en su política bilateral intereses e iniciativas de municipios del norte del país y comunidades fronterizas con Bolivia. En lo que respecta a Bolivia, el escenario político interno resultaba más complejo debido al menor desarrollo económico previo. No obstante ello, los gobiernos lograron, hasta mediados de 2003, apoyo a sus políticas bilaterales con Chile. El interés por contar con un acceso soberano al Océano Pacífico no resultó un obstáculo para que diferentes autoridades buscasen impulsar la relación con Chile en otros ámbitos. Es importante observar que cuando la relación bilateral se tornó compleja, entre 1997 y 1999, ambos gobiernos también lograron estructurar la política exterior respecto al país vecino sin contrapesos internos. Hasta el año 2001, los gobiernos de Chile y Bolivia exhibieron una importante capacidad para movilizar recursos en favor de su política bilateral con independencia de su carácter constructivo o conflictivo.

La pragmática diplomacia presidencial desarrollada a contar del año 2000 por los presidentes Lagos y Banzer, permitió eludir las diferencias del periodo 1997-1999 y negociar el proyecto del gasoducto a través de territorio chileno. Inicialmente, el carácter reservado de la misma - requerido expresamente por Bolivia -, evitó el surgimiento de oposición a la iniciativa. No obstante, la posterior divulgación parcial de los alcances del diálogo reservado desencadenó un creciente rechazo de la opinión pública boliviana que llevó al deterioro de la relación bilateral. En la práctica, la implementación de esa diplomacia presidencial reservada solo logró un alineamiento transitorio que perduró hasta el fin del Gobierno de Hugo Banzer. Tras su alejamiento de la política, la articulación lograda por el mandatario en favor de la relación bilateral, comenzó a erosionarse en forma paulatina. En tanto sus sucesores optaban por dilatar un acuerdo con Chile respecto al gasoducto, la creciente oposición a esa negociación terminó por hacer estériles los diálogos presidenciales. El Poder Ejecutivo boliviano, cada vez más debilitado, no tuvo la capacidad de articular sus recursos en favor de continuar la negociación del gasoducto con Chile. A contar de mediados de 2003, como consecuencia de la “guerra del gas”, la incapacidad de los mandatarios de articular sus recursos en función de una política vecinal constructiva, se hizo evidente. Ese año, las autoridades bolivianas finalmente optaron por desechar la posibilidad de alcanzar un acuerdo con Chile que antes habían considerado ventajoso. Durante los últimos meses del año, el Presidente Carlos Mesa optó por sumarse a quienes exigían que Chile negociase territorio con soberanía.

Chile también exhibió problemas en el periodo. Desde 2001 no pudo contener la intervención peruana que buscó interferir en el proyecto del gasoducto presentándose como una alternativa. Tampoco tuvo capacidad para prever inicialmente, ni tampoco evitar con posterioridad, el proceso de descomposición del diálogo bilateral generado por la “guerra del gas”. Como consecuencia de esas limitaciones, Chile no modificó su política bilateral respecto a Bolivia pese al surgimiento de un marcado discurso anti-chileno y la evidente intervención peruana en su relación bilateral con Bolivia. Aunque eran situaciones que determinaban cambios fundamentales del escenario en el que se desarrollaba la relación bilateral, ellas no motivaron una reacción específica. En pocos meses, Santiago pasó de buscar una negociación promisorio a dar una respuesta que no difería demasiado de la que hubiese brindado en décadas previas.

Recuperación de la capacidad de movilizar recursos limitada a episodio conflictivo (2004-2010)

La disputa de los presidentes Mesa y Lagos en la Cumbre de Monterrey de 2004, también resulta relevante desde la perspectiva de la capacidad de movilizar y articular recursos nacionales. Los discursos de los mandatarios en esa ocasión, contrapuestos entre ellos, representaban posiciones que concitaban amplio apoyo en sus respectivos países. En el caso de Bolivia, la posición adoptada por su mandatario dejó en evidencia que había optado por un camino diferente al elegido por sus predecesores. Las administraciones previas habían intentado articular sus recursos en torno a una política bilateral constructiva para los intereses bolivianos, asumiendo incluso el riesgo de la

impopularidad.¹ Desde 2004, Carlos Mesa modificó el carácter de la relación. En pocos meses, llegó a ser aún más conflictiva de lo que había sido entre 1997 y 1999. En los meses siguientes a la disputa entre los mandatarios en Monterrey, ambos presidentes lograron alinear tras sus respectivas políticas con el otro país, un importante apoyo interno. El respaldo obtenido resultó suficiente para anunciar, e incluso concretar, medidas que parecieron de retaliación (*vid supra*, p. 154). Durante algo más de un año, ambos Ejecutivos movilizaron y articularon recursos para dar forma a una nueva relación bilateral.

Desde mediados de 2005, los presidentes Ricardo Lagos y Eduardo Rodríguez Veltzé se valieron de las capacidades de sus Estados para movilizar recursos en favor de una nueva relación constructiva. El buen entendimiento logrado durante el segundo semestre de ese año permitió la recomposición del diálogo político merced a un importante esfuerzo personal de los mandatarios que, tras los primeros contactos, no tuvo el carácter de una diplomacia reservada.

La firma de la “Agenda de los 13 puntos” de 2006 también debe revisarse desde la perspectiva de la capacidad de movilizar recursos. Ello, por cuanto su posterior fracaso podría explicarse por su propia génesis. La innovadora política adoptada por el Gobierno chileno respecto a Bolivia al acordar esa agenda estuvo en sintonía con algunas encuestas de opinión previas (*vid infra*, p. 250). Sin embargo, eludió establecer márgenes que precisaran el alcance de lo que se trataría respecto al tema marítimo. Si bien algunos políticos pidieron ampliar o precisar los alcances de lo firmado, las autoridades de ambos países no buscaron abrir un debate sobre el tema, sino intentar avanzar al ritmo que fuera posible. En Bolivia, el Gobierno no tuvo problemas dado que la nueva agenda incorporaba en forma explícita el tema marítimo. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, en 2009 no logró respaldo para un preacuerdo alcanzado con Chile relativo a los recursos hídricos del Silala. Ante el surgimiento de oposición interna a lo negociado, el Gobierno de Evo Morales optó por abandonar la iniciativa evitando pagar un costo político interno. Por su parte, las autoridades chilenas no manifestaron interés por negociar territorio costero con soberanía. Tal iniciativa sólo contaba con el apoyo de actores políticos menores y escasos miembros de la sociedad civil chilena.² Este escenario llevó a que ambos países acordaran la conformación de una comisión liderada por los cancilleres para acelerar la “Agenda de 13 puntos” el año 2010. En otro ámbito, las autoridades chilenas no pudieron evitar repetidas paralizaciones, de estibadores desde 2003 y aduaneros desde 2005. Ante esa situación, el Gobierno chileno comenzó a ser cuestionado por las autoridades y transportistas bolivianos. Aunque las paralizaciones resultaron perjudiciales para el comercio internacional de Chile y Bolivia, a la vez que deterioraron la relación bilateral, el Gobierno chileno no exhibió capacidad de movilizar y articular recursos para evitarlas.

En cuanto al apoyo que tuvieron ambos gobiernos de sus propios servicios diplomáticos, éste exhibió limitaciones en el periodo.

¹ Como observó la Interdependencia Compleja, la popularidad no es un fin ineludible de la política exterior (*vid supra*, p. 66).

² Rebelión (2006). Aclaman a Evo en Chile y gritan "mar para Bolivia". Noticias, Rebelion.org, 13 de marzo.

En Chile, las negociaciones por un enclave que realizadas desde 2007, fueron conducidas en forma reservada por otros representantes del Gobierno (*vid supra*, p. 158). Salvo en el manejo de asuntos marginales, los profesionales de la diplomacia no participaron de la planificación y la ejecución de todo el proceso.³ Tampoco se informó a los partidos políticos de oposición lo que contribuyó a que tales aproximaciones fuesen descartadas por la siguiente administración chilena en 2010.⁴ Ello no implicó que las nuevas autoridades desatendieran las relaciones vecinales. Ese año, el Gobierno de Sebastián Piñera organizó en la Cancillería una Dirección específica para asuntos limítrofes regionales que fue liderada por un diplomático con amplio conocimiento de esas materias. En forma adicional, reforzó todas las unidades diplomáticas vecinales, incluida la correspondiente a Bolivia.⁵

Por su parte, el servicio exterior boliviano tuvo un importante rol en el acercamiento a Chile impulsado por el Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé en 2005.⁶ Pese a ello, desde el año 2006 el MAS buscó transformar el Servicio Exterior de Bolivia para convertirlo en un mecanismo de posicionamiento y defensa internacional de los intereses del país conforme a la visión que ese partido tenía de su función. Las modificaciones guardaron relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011.⁷ En el transcurso de 2007, algunos diplomáticos de carrera comenzaron a ser reemplazados por militares retirados, ex dirigentes sindicales y dirigentes políticos, entre otros.⁸ Pese a ajustarse a esos perfiles, en 2003 y 2007, los Cónsules Generales de Bolivia en Santiago fueron relevados de sus cargos.⁹ En cuanto a las conversaciones relativas a un enclave sostenidas entre ambos países desde 2007 y 2010, al igual que en la parte chilena, las mismas fueron reservadas y acotadas a un grupo reducido de actores. En el caso de Bolivia, la delegada fue la ex-Presidenta del Senado, Ana María Romero de Campero.¹⁰

Recuperación de la capacidad de movilizar recursos ante nuevo escenario conflictivo (2011-2016)

En paralelo con su decisión de demandar a Chile adoptada el año 2011, y de un modo más evidente desde 2013, Bolivia elaboró y ejecutó una importante estrategia en favor de su causa marítima. Ella tuvo como ejes la elaboración de una política de Estado en

³ J. Canelas, "Tiliviche: Entre Algarve y La Haya, un enclave olvidado", *El Libero*, Santiago, 4 de diciembre de 2015.

⁴ F. Thauby, "Informalidad en la política exterior", *El Mostrador*, Santiago, 30 de septiembre de 2015.

⁵ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). *op. cit.*

⁶ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: "¿La diplomacia profesional boliviana de la época resultaba adecuada para elaborar y ejecutar la política bilateral de su país respecto a Chile? Dio las mejores pruebas de que era posible avanzar en varios frentes y con resultados positivos, así lo demuestran los Acuerdos que acabo de referir (Acuerdos para el tránsito de personas con cédula de identidad o la actualización del ACE22) y también las reuniones técnicas de los comités bilaterales celebradas en Arica."

⁷ H. Arce, "Es la década de oro de las relaciones exteriores de Bolivia", *Página Siete*, La Paz, 22 de enero de 2016.

⁸ I. Camarlinghi, "El Ocaso de la diplomacia", *Página Siete*, La Paz, 3 de julio de 2013.

⁹ "Destituyeron al cónsul de Bolivia en Chile", *La Razón*, La Paz, 6 de agosto de 2007.

¹⁰ "Evo revela que en el primer gobierno de Bachelet trabajaron con delegados para buscar una salida al mar", *La Razón*, La Paz, 20 de marzo de 2015.

torno a la demanda, el diseño de una estrategia jurídica y la activación de lo que denominó una “Diplomacia de los Pueblos”.¹¹ La estrategia buscó articular y movilizar, en torno a su política vecinal con Chile, diversos recursos que el Gobierno identificó como disponibles. El Gobierno alineó tras la demanda a su Cancillería.¹² Asimismo, sumó a la Procuraduría.¹³ También creó la Dirección de Reivindicación Marítima (DIREMAR), con un Consejo Asesor Histórico.¹⁴ Posteriormente, incorporó, en diferentes cargos, a los ex-presidentes Eduardo Rodríguez Veltzé y Carlos Mesa. En ese escenario, numerosos actores de la sociedad civil boliviana respaldaron las decisiones del Gobierno. Algunos de ellos estaban vinculados ideológicamente al MAS, otros tenían intereses complementarios con la autoridad. La estrategia dejó en evidencia una importante capacidad del Gobierno para movilizar recursos y logró divulgación exitosamente su demanda.¹⁵

Todo lo anterior, Si bien, el diálogo entre las máximas autoridades de los dos países experimentó un importante deterioro desde 2011, la relación bilateral se hizo relevante para el Presidente Evo Morales. El mandatario asumió un evidente liderazgo en el tema marítimo, materia que resultaba relevante para la población boliviana. A contar del año 2011, algunos políticos opositores que discreparon de la política oficial respecto a Chile, fueron catalogados como traidores por el Gobierno.¹⁶ Acusaciones similares formularon algunos dirigentes del MAS.¹⁷ Una situación de la misma naturaleza experimentó el periódico “Página Siete” en 2013.¹⁸ El mismo medio volvió a ser blanco de críticas oficiales el año 2016.¹⁹

El respaldo mayoritario que exhibía la causa marítima del país, no implicó que la política exterior y la conducción de la relación bilateral con Chile estuviesen libres de críticas en Bolivia. En forma ocasional, algunos connotados internacionalistas, diplomáticos retirados e influyentes medios de prensa, formularon críticas a la política exterior del país en el período. Los motivos fueron diversos. Entre ellos, la inexistencia del aparato gubernamental requerido para adoptar decisiones adecuadas.²⁰ Otra crítica guardó relación con el exceso de nombramientos de Embajadores sin las competencias requeridas.²¹ Del mismo modo, hubo cuestionamientos específicos a la conducción de la relación con Chile. El año 2013, hubo dudas respecto al curso que se daba a la relación

¹¹ “Una década de política exterior”, *La Razón*, La Paz, 25 de enero de 2016.

¹² “Evo pide usar todos los escenarios para explicar la demanda del mar”, *La Razón*, La Paz, 7 de enero de 2014.

¹³ “Bolivia refuerza la diplomacia del mar con cambios en Chile y Perú”, *La Razón*, La Paz, 27 de marzo de 2014.

¹⁴ “Chile mueve las primeras piezas con miras a La Haya”, *La Tercera*, Santiago, 11 de octubre de 2015.

¹⁵ La focalización en un asunto en particular y la utilización de los organismos internacionales contribuyó a la eficiencia de la estrategia boliviana.

¹⁶ “MAS: quien no apoya el tema marítimo es traidor a la patria”, *EjuTV*, La Paz, 29 de marzo de 2011.

¹⁷ “Senadora del MAS declara 'traidor' a Doria Medina”, *El Día*, Santa Cruz, 28 de abril de 2013.

¹⁸ “El gobierno boliviano embiste contra Página Siete”, *Committee to Protect Journalists*, Nueva York, 11 de septiembre de 2013.

¹⁹ “Acusan a Murillo de “traición” por opiniones sobre el Silala”, *Página Siete*, La Paz, 10 de julio de 2016.

²⁰ F. Salazar, “Diálogo con Chile: precariedad y cambio”, *Página Siete*, La Paz, 17 de marzo de 2014.

²¹ F. Salazar, “Si tuviéramos una política exterior inteligente....”, *Página Siete*, La Paz, 6 de abril de 2016.

bilateral.²² Posteriormente los cuestionamientos se debieron a acciones específicas de la autoridad en la materia. Ese fue el caso de las críticas que recibió el Gobierno cuando, a mediados de 2016, decidió un viaje de su Canciller a puertos chilenos para inspeccionarlos.²³ El equipo a cargo de la demanda también exhibió discrepancias. Primero, ellas motivaron la renuncia del Director de DIREMAR el año 2013.²⁴ Después, en 2016, las diferencias políticas del Presidente Evo Morales y el MAS, con el ex-Presidente y Vocero, Carlos Mesa, se tradujeron en una disminución del rol de este último en la estrategia de su país.²⁵

En el caso de Chile, la negativa a negociar territorio soberano con Bolivia continuó recibiendo un respaldo mayoritario que se incrementó. (*vid infra*, p. 259). La decisión de presentar una Excepción Preliminar ante la Corte Internacional de Justicia el año 2014 también contó con amplio apoyo ciudadano, a la vez que respaldo de la mayor parte del espectro político. Como una demostración de la capacidad de articular apoyos políticos transversales a una política de Estado, a contar de 2014, el Gobierno chileno vio reforzada su acción con el apoyo de los ex-presidentes Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Sebastián Piñera.²⁶ Adicionalmente, Chile designó a su la Directora de Fronteras y Límites, María Teresa Infante - doctorada en Altos Estudios Internacionales y ex-coagente en el caso de Perú -, como nueva interlocutora ante los magistrados de la Corte Internacional de Justicia.²⁷ Pese a lo anterior, el año 2015 ya resultaba evidente que el despliegue efectuado por Bolivia en diferentes medios de comunicación en favor de su causa marítima había generado un marcado desequilibrio mediático entre los dos países.²⁸ Ante tal situación, Chile creó el Comité Asesor para la demanda y contrató a la empresa inglesa *FTI Consulting* con servicios de comunicación estratégica.²⁹ Ese mismo año, tras el rechazo de la Corte Internacional de Justicia a su Excepción Preliminar, Chile organizó un Consejo Asesor de Historiadores y contrató una segunda agencia de comunicación estratégica.³⁰

La política exterior chilena tampoco estuvo libre de críticas de expertos en relaciones internacionales en el período. Algunos internacionalistas cuestionaron la relevancia que estimaron se le asignaba a los asuntos comerciales.³¹ Otros, centraron sus críticas en la

²² I. Camarlinghi, "El Ocaso de la diplomacia", *Página Siete*, La Paz, 3 de julio de 2013.

²³ F. Salazar, "En política internacional no hay borrón y cuenta nueva", *Página Siete*, La Paz, 27 de julio de 2016.

²⁴ F. Salazar, "Demanda en La Haya, ¿basquetbolistas al mundial de fútbol?", *Página Siete*, La Paz, 9 de noviembre de 2013.

²⁵ "Mesa, relegado de la vocería del mar, apela al presidente", *El Deber*, Santa Cruz, 12 de diciembre de 2016.

²⁶ "Ex Presidentes y parlamentarios harán gira internacional para difundir argumentos chilenos contra demanda boliviana en La Haya", *La Segunda*, Santiago, 18 de agosto de 2014.

²⁷ "Nombran a María Teresa Infante Embajadora en Países Bajos", *24 Horas*, Santiago, 27 de mayo de 2014.

²⁸ "Francisco Chahuán (RN) Presidente de Comisión de RR.EE. del Senado "no fuimos capaces de generar un equilibrio frente a Bolivia"", *La Tercera*, Santiago, 8 de octubre de 2015.

²⁹ "Chile mueve las primeras piezas con miras a La Haya", *La Tercera*, Santiago, 11 de octubre de 2015.

³⁰ "La Haya: Canciller amplía equipo asesor para enfrentar demanda marítima boliviana", *La Tercera*, Santiago, 14 de octubre de 2015.

³¹ G. Gaspar, "La Haya y La Diplomacia", *Generación.com*, Santiago, 6 de diciembre de 2012.

importancia que consideraron se daba a los aspectos jurídicos, en desmedro de la acción diplomática, al formular la política exterior.³² En una situación particular, el año 2014, el Agente de Chile ante la CIJ manifestó su molestia con la práctica de algunos políticos que, buscando lograr injerencia en la estrategia judicial del país, hacían públicas sus opiniones.³³ Tras una reunión reservada con los actores involucrados, la situación se distendió.³⁴ La permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá fue otra situación que recibió cuestionamientos. Entre quienes lo hicieron, se contaron 17 Embajadores retirados.³⁵ Uno de ellos, ex-Cónsul General en La Paz, hizo presente que no se había consultado a los diplomáticos conocedores del tema al presentarse la demanda contra Bolivia por el Silala.³⁶ En otro frente, el Gobierno continuó teniendo dificultades para evitar paros portuarios y aduaneros. Adicionalmente, tanto los chilenos que apoyaban la causa boliviana, como los bolivianos que se desplazaron a Chile para coordinarse con ellos, tuvieron absoluta libertad de acción.

En lo que respecta al rol de la diplomacia profesional, en el caso de Bolivia este continuó su retroceso. Por una parte, el Gobierno boliviano nombró numerosos Embajadores y Cónsules que no provenían de la carrera diplomática.³⁷ Esto, en diferentes países, incluido Chile.³⁸ Por otra parte, el Presidente Evo Morales cuestionó abiertamente a los diplomáticos desde 2013.³⁹ A fines de ese año, el Ejecutivo dictó una nueva Ley que adecuó la carrera diplomática a los objetivos del Estado Plurinacional.⁴⁰ El MAS descartó las críticas de los opositores por su nuevo diseño de la diplomacia boliviana.⁴¹ En Chile, si bien el mayor posicionamiento experimentado durante la administración Piñera por los diplomáticos de carrera se mantuvo con posterioridad, hubo un frente que no se abordó. La modernización de la Cancillería, solicitada públicamente por la propia Asociación de Diplomáticos de Carrera de Chile, continuó pendiente.⁴²

³² J. Rodríguez, "Política exterior chilena: la diplomacia que la Corte se llevó", *El Mostrador*, Santiago, 15 de abril de 2015.

³³ "Felipe Bulnes: 'Ha habido irresponsabilidad y demagogia'", *La Tercera*, Santiago, 15 de junio de 2014.

³⁴ "Felipe Bulnes destacó que buscó fortalecer la defensa de Chile junto a comisión de RR.EE.", *CNN Chile*, Santiago, 17 de junio de 2014.

³⁵ "Ex embajadores de Chile en Perú y Bolivia ante la salida de Colombia del Pacto de Bogotá: 'La Corte de la Haya no falla en derecho'", *El Libero*, Santiago, 21 de marzo de 2016.

³⁶ "Ex cónsul general de Chile en Bolivia: 'Se debió buscar otras soluciones antes de llegar a la demanda por el río Silala'", *El Libero*, Santiago, 7 de junio de 2016.

³⁷ "Evo 'militariza' la diplomacia; ex comandantes ahora son embajadores y cónsules", *EjuTV*, La Paz, 4 de mayo de 2013.

³⁸ "General Ramiro de la Fuente será el nuevo cónsul de Bolivia en Chile", *EjuTV*, La Paz, 1 de junio de 2011.

³⁹ "Evo: Hay infiltrados en Cancillería que venden información a EEUU", *La Razón*, La Paz, 27 de junio de 2013.

⁴⁰ LexiVox (2013). Bolivia: Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia", Ley 465, 23 de diciembre.

⁴¹ Leyesdecretosbolivia (2013). La oposición observa la Ley del Servicio Exterior. Bolivia, 8 de diciembre.

⁴² M. Bonet, "Modernización de la Cancillería", *La Tercera*, Santiago, 25 de mayo de 2017.

7.1.1 Efectos de la capacidad estatal para movilizar y articular recursos en el curso de la relación bilateral

La capacidad de movilizar y articular recursos que exhiben ambos Estados en función de la relación bilateral exhibe importantes particularidades durante el periodo. En algunas ocasiones, esa capacidad permite concretar relaciones positivas que son de beneficio mutuo. En otras oportunidades, esa capacidad tiene un rol en el desarrollo de relaciones conflictivas. En ambos escenarios, el despliegue eficiente de la movilización y articulación de recursos se relaciona con la inteligencia contextual de los mandatarios responsables de ellas. También se puede identificar un tercer escenario que se configura cuando el Estado no tiene la capacidad de movilizar recursos para llevar a cabo una determinada política bilateral.

Movilización y articulación de recursos en favor de una relación bilateral constructiva

En los periodos 1990-1996 y 2000-2003, así como también en 2005, la inteligencia contextual de los mandatarios de Chile y Bolivia resulta fundamental para el desarrollo de una relación bilateral complementaria y constructiva. En ambos periodos los esfuerzos de ambos gobiernos se ven favorecidos o complementados por el surgimiento de aliados - políticos, empresariales y sociales -, que en el mismo país o en el otro, buscan cautelar sus respectivos intereses. Entre los elementos que contribuyen a esa situación se puede identificar una red de acuerdos suscritos a contar de 1990 y las expectativas de desarrollo brindadas por diferentes iniciativas económico-comerciales bilaterales.

Movilización y articulación de recursos en favor de una relación bilateral conflictiva

Al verse enfrentados a los sucesivos episodios conflictivos del periodo, ambos Estados exhiben una progresiva capacidad para utilizar en forma eficiente sus recursos en función de la política bilateral confrontacional. En 2004, ello es más evidente que en 1997-1999. En 2011, y particularmente a contar de 2013, las capacidades desplegadas por ambos países como resultado de la conflictividad desencadenada resultan aún mayores. El incremento de capacidades que exhiben ambos Estados al enfrentar escenarios conflictivos se relaciona en forma directa con la creciente intensidad que exhiben los episodios conflictivos a través del periodo analizado. El incremento de capacidades también se relaciona con la inteligencia contextual exhibida por los mandatarios involucrados. En 1997, la conflictividad es desencadenada por el Presidente Banzer, quien la desactiva en 2000. Los escasos efectos del deterioro del diálogo político y la respuesta de baja intensidad chilena, impiden identificar un liderazgo equivalente en Chile. En 2004, la crisis de ese año permite apreciar liderazgos potentes en ambos países. Tanto Carlos Mesa como Ricardo Lagos asumen roles protagónicos en ella. En el episodio iniciado en 2011 destaca el liderazgo predominante e insensible del Presidente Evo Morales (*vid supra*, p. 57). Su férrea conducción de la relación bilateral le permite articular una estrategia de una intensidad sin precedentes en favor de la causa marítima de su país. La movilización de recursos que exhibe Bolivia a contar de 2011, y con mayor claridad desde 2013, responde a un claro diseño

estratégico.⁴³ Por su parte, tras verificar que el objetivo marítimo resulta prioritario para Bolivia, los presidentes Sebastián Piñera y Michelle Bachelet, movilizan y articulan en forma eficiente los recursos de Chile para defender la soberanía y autonomía en materias territoriales (*vid supra*, p. 185). En tres años, Chile pasa de una actitud defensiva jurídica a una proactividad política-jurídica.

Limitaciones en la capacidad de movilizar y articular recursos como factor de conflictividad

El deterioro exhibido por la relación bilateral a fines 2003, explícito en 2004, y la pérdida de dinamismo que exhibe a contar de 2006, se relaciona con tres situaciones que dejan en evidencia limitaciones de ambos Estados en la movilización y articulación de recursos. La primera es la reiteración de diálogos ente los Estados, reservados o ambiguos, que buscan eludir la contraposición evidente de intereses en materia territorial. La segunda es la decisión política de dar un rol acotado a la diplomacia profesional en algunos periodos o situaciones relevantes. La tercera corresponde a la incapacidad ocasional que exhiben los Estados para evitar injerencia de actores no estatales en la política respecto al otro país. En su conjunto, estas tres situaciones dejan en evidencia una relación entre las diferentes inteligencias contextuales de los liderazgos y las políticas bilaterales que implementan. El efecto de estas limitaciones comienza a quedar en evidencia a fines de 2003. Tanto el cambio de objetivo prioritario de la política exterior boliviana, como la evaluación y reacción que hace Chile del mismo, se relacionan en diferente medida con las tres situaciones identificadas, las que se complementan. Por una parte, la decisión de dar un carácter reservado a la negociación del proyecto de gasoducto termina siendo contraproducente. Ello debido a las incertidumbres que genera tanto en Bolivia como en Perú. En el caso boliviano activa un encuadre nacionalista de la relación con Chile al que el Ejecutivo finalmente se suma (*vid supra*, p. 153). En paralelo, la escasa consideración que dan ambos países a la existencia de un mecanismo de poder subregional que históricamente se ha activado en forma episódica deja en evidencia un aporte marginal de sus diplomacias profesionales. Lo mismo acontece con la reacción chilena durante 2004. Pese a ser un cambio fundamental en la relación bilateral, la política exterior chilena no reacciona de un modo particular.⁴⁴ En vez de movilizar y articular recursos para recomponer la relación, ambos gobiernos optan por desencadenar la conflictividad. Si bien tal decisión genera un importante deterioro de la relación política bilateral, el rápido escalamiento de la conflictividad se asocia con la ausencia de actividad de actores no estatales críticos de los dos gobiernos.

En 2006, la “Agenda de los 13 puntos” omite definiciones precisas en el tema más complejo para ambos países, el objetivo marítimo boliviano, lo que favorece su firma pero hipoteca su destino. En tanto la diplomacia profesional boliviana comienza a ver acotado su rango de maniobra en 2006 por razones ideológicas, sus colegas chilenos son excluidos de las negociaciones de enclaves sin soberanía en 2007. La ausencia de personal idóneo a cargo del Consulado de Bolivia en Santiago impide a su Gobierno

⁴³ Se trata de un liderazgo que se puede caracterizar como insensible dado que, a diferencia de los desarrollados por otros mandatarios del periodo analizado, las decisiones del Presidente Evo Morales en el ámbito bilateral asignan escasa relevancia a consideraciones diferentes a las propias.

⁴⁴ La activa diplomacia presidencial iniciada en 1990 había postergado la necesaria modernización de la diplomacia profesional chilena.

entender el mensaje permanente de las autoridades chilenas respecto a la nula factibilidad de negociar soberanía.⁴⁵ Adicionalmente, ni Chile ni Bolivia solucionan los obstáculos internos más relevantes que enfrenta la relación bilateral en los siguientes años. Chile no puede evitar las paralizaciones de estibadores y aduaneros que afectan en forma episódica al comercio exterior desde 2003 y 2005, respectivamente. En tanto, las autoridades bolivianas abandonan el Preacuerdo del Silala de 2009 evitando asumir el costo político de confrontar a las comunidades de Potosí. Estos diferentes episodios, que en forma paulatina configuran el escenario en que se desencadena la conflictividad en 2011, también se relacionan con las tres situaciones ya descritas que dejan en evidencia limitaciones de ambos Estados en la movilización y articulación de recursos. Tras desencadenarse las tensiones bilaterales en 2011, el importante rédito comunicacional que logra la estrategia internacional a favor de la causa marítima articulada por el MAS, conspira contra el restablecimiento del diálogo bilateral constructivo. El apoyo que logra el Gobierno Masista en paralelo con la implementación de su diplomacia de los pueblos en la relación bilateral relega en cada vez mayor medida a la diplomacia profesional.

Tras haber concluido la revisión de la fluctuación exhibida por ambos Estados en el ámbito de la movilización de recursos en función de la relación bilateral y haber establecido los factores más importantes que llevaron a esa situación, el próximo capítulo revisa los procesos decisorios que dieron forma a la compleja relación bilateral en el periodo 1990-2016.

⁴⁵ F. Salazar, "La trampa chilena y un necesario mea culpa", *PaginaSiete*, La Paz, 28 de diciembre de 2013.

Capítulo 8

Decisiones relevantes de los Estados de Chile y Bolivia en la relación bilateral 1990-2016: Quinto nivel de análisis

Como última variable del presente trabajo se analizan las principales decisiones adoptadas por los dos Estados en su relación bilateral durante el periodo 1990-2016. Para ello, se ha identificado las decisiones que resultaron determinantes para el curso de la relación de Chile y Bolivia en cada uno de los tres subperiodos de análisis establecidos en forma previa para el periodo de estudio (1990-2003, 2004-2010, y 2011-2016). Primero, se revisa un conjunto de decisiones que determinaron la oscilación de la relación bilateral entre el incremento de la complementación y las tensiones que determinaron retrocesos parciales a ella entre 1990 y 2003. En segundo lugar, en lo que respecta al período 2004-2010, se analiza las decisiones que determinaron la negociación y firma de la “Agenda de los 13 puntos” de 2006. Si bien esa agenda resultó determinante para consolidar la recomposición de la relación bilateral iniciada en 2005, ella fue concordada y ejecutada en un periodo caracterizado por una creciente complejidad de los vínculos entre ambos países. Por último, se aborda las decisiones que determinaron las demandas que ambos países presentaron contra el otro ante la Corte Internacional de Justicia entre 2013 y 2016. Este proceso, que implicó la judicialización de aspectos relevantes de la relación bilateral, se inicia en 2011 y aún se encontraba en curso al concluir el periodo de revisión de esta tesis.

8.1 Decisiones relevantes que definen el curso de la relación bilateral en el periodo

En cada una de las decisiones relevantes revisadas para el periodo 1990-2016 se analizan los diferentes elementos que, en el Capítulo 1, fueron identificados como relevantes para explicar decisiones de Estados con capacidades acotadas en formulación y ejecución de política exterior. Se incluye en el análisis la revisión de los liderazgos responsables, las características y objeto de sus decisiones. Asimismo, un conjunto de elementos - internos o externos -, que pudieron haber sido considerados en tales decisiones. Entre las posibles consideraciones internas se busca identificar tanto las racionalidades involucradas, como el rol de la ética, la moralidad, la ideología, la opinión pública y el nacionalismo. De particular relevancia resulta el análisis del diferente grado de consideración que dieron a algunos de esos elementos los responsables de las decisiones finales en ambos países. La revisión de consideraciones de los ámbitos interno y externo busca contribuir a explicar decisiones cuya interpretación resulta difícil a partir de sólo uno de esos ámbitos. Del mismo modo, tiene por objetivo revisar si las consideraciones correspondientes a alguno de tales ámbitos predominaron en las

decisiones del periodo. Cabe destacar que los citados elementos analíticos someten a revisión acontecimientos de dominio público.

Alternancia de complementación y tensiones en las relaciones bilaterales (1990-2003)

Las decisiones que favorecieron la complementación entre ambos países se identifican básicamente en el periodo de 1990-1996 y el año 2000. Aquellas que tensionaron la relación bilateral se produjeron en 1993, 1997 y 2003. Se trató de decisiones contrapuestas que hicieron oscilar la relación bilateral. La basculación entre una complementación, que parecía avanzar hacia una interdependencia moderna, y la tensión que fue mayor y más compleja en cada episodio, otorgan relevancia al análisis de las decisiones del periodo.

En Chile, avanzar en el fortalecimiento de la relación complementaria con Bolivia fue una decisión adoptada en 1990 por el Presidente Patricio Aylwin. Tal política fue mantenida posteriormente por los presidentes Eduardo Frei y Ricardo Lagos que exhibieron un claro liderazgo en la materia.¹ Este último, se reunió en repetidas ocasiones con los presidentes Banzer, Quiroga, Sánchez de Lozada y Mesa, buscando impulsar la iniciativa del gasoducto. Las principales consideraciones que generaron el inicio y mantención de esta política por parte de los sucesivos mandatarios chilenos respondieron a condiciones que ofrecía el ámbito externo y necesidades internas de desarrollo. Desde 1990, las administraciones democráticas chilenas postularon que la política exterior del país debía buscar una nueva inserción política y económica en el sistema internacional.² El entorno regional era importante y no residual en ese proceso.³ La agenda de Chile con los países vecinos, históricamente marcada por temas de carácter limítrofe que continuaban vigentes, buscó incorporar elementos de interdependencia e integración.⁴

Entre las consideraciones internas, el interés por el desarrollo del norte del país fue una consideración presente y relevante. También como un factor interno, el retorno a la democracia a contar de 1990 contribuyó a establecer la agenda bilateral positiva con Bolivia desde ese mismo año. El nuevo escenario posibilitó una política gubernamental de acercamiento e integración entre ambos países. Esta se complementó con una creciente actividad del sector privado y de algunos municipios, con intereses involucrados. Adicionalmente, la recuperación de la democracia evitó la injerencia de las Fuerzas Armadas - que aún conservaban enclaves de poder -, en la formulación de la política exterior respecto a Bolivia. Las diferencias ideológicas entre regímenes democráticos tampoco representaron un problema. El positivo diálogo desarrollado por el Presidente Lagos con el Presidente Banzer, previamente dictador en su país, fue una evidencia de ello. No hubo manifestaciones que permitiesen plantear la existencia de algún grado de rechazo de sectores de la población al acercamiento con Bolivia.

¹ E. Pérez (2004). *op. cit.*

² G. Lagos, H. Muñoz, C. Portales, y A. Varas (1989). *op. cit.*

³ Biblioteca Congreso Nacional de Chile, Colección Bicentenario: Mensaje Presidencial, Sesión del Congreso Pleno, Legislatura 329ª, Ordinaria, sábado 21 de mayo de 1994.

⁴ A. Van Klaveren (2011). *op. cit.*

En Bolivia, la complementación de la relación bilateral fue impulsada por los presidentes Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada. Tras el paréntesis de 1997-1999, la búsqueda de complementación también explica la política bilateral que buscó concretar Hugo Banzer. Las principales consideraciones de los sucesivos mandatarios bolivianos fueron internas y se relacionaron con la esfera económica y la necesidad de desarrollar su país. Con diferentes énfasis, Paz Zamora y Sánchez de Lozada, buscaron estimular el comercio exterior boliviano.⁵ El caso de Banzer resultó más complejo, pero similar. Al momento de acercarse a Chile en 1999, Banzer ya conocía la existencia de grandes reservas de gas en su país y la posibilidad de exportarlo al Estado de California. Además, su Gobierno enfrentaba una compleja combinación de demandas sociales apremiantes y un déficit fiscal crónico.⁶ A ellos se sumaba una contracción de la exportación de gas de un 40 por ciento entre 1994 y 1999.⁷ El giro que el Presidente Banzer dio a su política exterior respecto a Chile, y su acercamiento a un gobernante de centro-izquierda, correspondieron a una pragmática evidencia de ética de responsabilidad. Ella resultó equivalente a la exhibida por el Presidente Lagos. Al producirse el acercamiento a Chile el año 2000, los partidos políticos de mayor relevancia - MNR, MIR, ADN y NFR -, no discutieron mayormente la iniciativa.⁸ Por su parte, los principales agentes económicos del país apoyaron el cambio de rumbo de la relación bilateral y la negociación del proyecto del gasoducto con Chile.⁹ Es importante observar que la ofensiva boliviana de 1997-1999 no utilizó una convocatoria nacionalista relevante, lo que favoreció el cambio de la orientación de Banzer respecto a Chile el año 2000. No obstante ello, el iniciarse el diálogo posterior en torno al proyecto de gasoducto, Bolivia optó por solicitar reserva respecto a la negociación. Se trató de una precaución vinculada a potenciales reacciones de su opinión pública.

El entorno internacional, si bien menos relevante, también estuvo presente aportando elementos que no pudieron dejar de ser tenidos en consideración por los mandatarios bolivianos. El primero de ellos fue el carácter democrático que exhibió Chile desde 1990.

A contar de ese año, tal cambio de circunstancia hizo difícil para La Paz buscar posibles apoyos a su causa marítima en la región como lo había hecho pocos años antes. Posteriormente, al iniciarse el diálogo presidencial el año 2000, este se vio estimulado por otras situaciones externas relevantes. Por una parte, las relaciones de Chile y Perú exhibían un promisorio entendimiento tras la firma del Acta de 1999. Esa situación implicaba una modificación significativa en el entorno subregional en el que Hugo Banzer había decidido reactivar la causa marítima de su país en 1997. Por otra parte, la existencia de un potencial mercado en California para el gas que eventualmente

⁵ H. Zambrana (2002). La apertura externa de Bolivia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz, Bolivia, pp. 7-12.

⁶ Unidad de Análisis Políticos y Económicos de Bolivia (2003). Bolivia. Evaluación de la Economía 2002. La Paz, Bolivia, junio, p. 35.

⁷ Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (2004). Anuario Estadístico 2003. UDAPE/Instituto Nacional de Estadística de Bolivia/Instituto Boliviano de Comercio Exterior, La Paz.

⁸ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

exportase Bolivia a través de Chile, no era un estímulo menor al diálogo. Además, Estados Unidos y el FMI estaban a favor de la negociación gasífera de Bolivia con Chile. Brasil, sin tener un interés directo en la negociación entre La Paz y Santiago, se interesaba por la mantención de una misma lógica comercial en la política de hidrocarburos.¹⁰

En cuanto al deterioro de la relación bilateral, este fue episódico y cuando aconteció se debió claramente a un factor interno. Se trató del reposicionamiento de la reivindicación marítima boliviana como objetivo prioritario para Bolivia. El rol central del objetivo marítimo queda en evidencia por su vinculación directa con las situaciones en las que se deterioró, en diferente medida, el diálogo político durante el periodo 1990-2003. Primero, lo invocó en forma transitoria el Presidente Paz Zamora en 1993. Después, lo activó durante dos años el Presidente Banzer entre 1997 y 1999. Por último, emergió durante la guerra del gas el año 2003, para hacerse explícito y permanente desde inicios del año siguiente. A pesar de ello, también hubo consideraciones externas presentes.

En 1993, se trató de un episodio acotado y autolimitado que respondió a una decisión aislada del mandatario boliviano. La misma, incluso sorprendió a su Canciller, quien renunció.¹¹ En 1997, la reivindicación marítima no fue un tema relevante en el “Diálogo Nacional” convocado por Banzer pese a que su reposicionamiento se había iniciado antes de comenzar su administración. A un año de haber asumido, el Gobierno de Hugo Banzer ya exhibía su ofensiva internacional contra Chile como un logro.¹² La decisión de condicionar a la reivindicación marítima boliviana a la negociación del gasoducto a través de Chile adoptada por el Presidente Mesa a fines de 2003 respondió básicamente a elementos internos. En tanto los presidentes Hugo Banzer, Jorge Quiroga y Gonzalo Sánchez de Lozada, negociaron con Chile conforme a los términos originales, el Presidente Carlos Mesa intentó una negociación diferente. Las movilizaciones sociales que habían llevado al término anticipado del Gobierno de Sánchez de Lozada en 2003, determinaron en gran medida su decisión de buscar incluir el tema marítimo.¹³ El respaldo que había obtenido el encuadre nacionalista que experimentó la posibilidad de negociar con Chile, hizo políticamente más rentable sumarse al mismo. El potencial desencadenamiento de sentimientos nacionalistas acontecido en 2003 parece haber sido un elemento considerado por el Presidente Banzer en 2001 cuando solicitó a Chile reserva sobre los temas más sensibles de la relación.¹⁴

En lo que respecta a las consideraciones externas, si bien éstas no fueron del todo evidentes en el período, también estuvieron presentes. En 1993, el Presidente Paz Zamora asignó relevancia a los Acuerdos de Ilo, firmados con Perú en 1992, como un factor que permitía presionar a Santiago (*vid supra*, p. 210). En 1997 la activación de la ofensiva boliviana coincidió con dos situaciones externas. La primera fue el fin de las

¹⁰ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

¹¹ “Renunció el Canciller boliviano”, *El Tiempo*, Bogotá, 27 de julio de 1993.

¹² “Bolivia: Banzer llega fortalecido a fin de primer año de gobierno”, *Inter Press Service*, La Paz, 5 de agosto de 1998.

¹³ C. Mesa (2011). *op. cit.*

¹⁴ E. Pérez (2004). *op. cit.*

negociaciones efectuadas con Chile desde 1996 para incluir el puerto de Iquique en el libre tránsito.¹⁵ La ofensiva boliviana se inició pocas semanas después del fracaso de esa negociación. La segunda consideración fue aún menos evidente. Desde el año anterior las relaciones de Chile con Perú exhibían dificultades debido al predio “El Chinchorro” en Arica, lo que no podía desvincularse del efecto que pudo tener en Perú la entrega de armas a Ecuador que hizo Chile en 1995, coincidente con el inicio de la Guerra del Cénepa.¹⁶ A ello se debe agregar que las relaciones de Bolivia con Perú exhibían un notable acercamiento el año 1997.¹⁷

Entre las consideraciones externas existentes el año 2003 debe incluirse la creciente amenaza de un déficit energético que afectaba a Chile. Tal situación, hizo suponer a las autoridades, y parte de la opinión pública boliviana, que la oferta de gas podía llevar a Santiago a una negociación de territorio con soberanía.¹⁸ Otro elemento externo que pudo influir en el surgimiento de ese supuesto fue la decisión chilena de aceptar un mecanismo inconveniente para sus intereses con motivo del litigio de Laguna del Desierto con Argentina en 1991 (*vid supra*, p. 212). En la ocasión, Chile dejó la impresión que la soberanía territorial se había depreciado, lo que difícilmente pasó inadvertido en las Cancillerías de la región.¹⁹

Una última consideración del ámbito externo que tuvo injerencia en el deterioro de la relación bilateral iniciado a fines de 2003, fue la intervención de Perú. Al ofrecer una alternativa políticamente viable, aunque de nula factibilidad económica, ese país interfirió en forma relevante la relación chileno-boliviana, contribuyendo a su posterior deterioro. El fracaso del proyecto respondió al desenlace de un proceso que se había iniciado tras el retiro del Presidente Banzer de la actividad política. La decisión boliviana de modificar sus exigencias a Chile respondió al predominio de las consideraciones políticas internas en desmedro de las realidades del mercado internacional.

Negociación y firma de la “Agenda de los 13 puntos” (2003-2010)

La firma de la “Agenda de los 13 puntos” en 2006 generó un nuevo marco para la relación bilateral que había mejorado en 2005 y la condicionó, en buena medida, hasta 2010. Los términos de esa agenda y la decisión de suscribirla fueron responsabilidad directa de los presidentes Michelle Bachelet y Evo Morales. La firma de esa agenda se vio favorecida por el inicio casi simultáneo de sus gobiernos. Los nuevos mandatarios no habían sido parte de las disputas bilaterales previas y, aunque tenían trayectorias políticas diversas en la izquierda, en términos generales exhibían afinidad ideológica.²⁰

En Chile, la decisión de impulsar y concretar la firma de la nueva agenda por parte de la Presidenta Michelle Bachelet respondió a consideraciones internas y externas.

¹⁵ “Puerto de Iquique iba a ser de libre tránsito para Bolivia”, *El Mercurio de Antofagasta*, Antofagasta, 2 de septiembre de 2007.

¹⁶ Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa del Perú (2005) Comunicado Oficial RE 06/05. Perú, 29 de abril.

¹⁷ F. Novak y S. Namihas (2013). *op. cit.*

¹⁸ “Mesa: Si Chile acepta “gas por mar” iniciaremos negociaciones”, *El Mercurio*, Santiago, 17 de junio de 2004.

¹⁹ E. Eckholt (2010). *op. cit.*

²⁰ S. Seleme, “Del mar y otros bemoles”, *El Día*, Santa Cruz, 2 de febrero de 2014.

Entre las primeras, la más relevante fue la posibilidad de impulsar diferentes áreas de la relación bilateral que resultaban de interés para Chile. Por tal razón, Chile buscó que la agenda incluyese prácticamente todos los ámbitos relevantes de la relación bilateral. Entre ellos, temas comerciales y de cooperación, como también de integración y de combate al narcotráfico.²¹ Si bien el tema marítimo fue incorporado, no se acompañó de compromisos relativos a la cesión de territorio con soberanía. Aunque hubo voces que hicieron ver la conveniencia de precisar los alcances de lo firmado, tal precisión sólo fue hecha pública por las autoridades responsables varios años después.²² Otra consideración interna fue la posición que exhibía a comienzos de 2006 la ciudadanía chilena ante Bolivia tras las disputas del año 2004. La revisión de encuestas efectuadas entre marzo y julio de 2006 evidencia las coincidencias entre esa posición y lo negociado por el Gobierno durante esos meses. El 90 por ciento de la población chilena apoyaba el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Bolivia y un 75 por ciento favorecía un arreglo sin cesión de soberanía.²³ En tanto el 47 por ciento manifestaba voluntad de conceder beneficios económicos, sólo un 13 por ciento consideraba la posibilidad de negociar territorio. Por el contrario, el 33 por ciento se oponía a la entrega de beneficios económicos y territorio.²⁴ Cabe observar que la aproximación a Bolivia, con sus promisorias expectativas de profundizar la vinculación comercial, resultaba de interés para numerosos empresarios en Chile. Si bien había antecedentes de miembros de la sociedad civil chilena que habían apoyado la causa marítima boliviana, ellos no lograban injerencia en la relación vecinal.²⁵ A ello se sumó el hecho que los actores políticos que opinaron respecto a la negociación y el acuerdo, fueron escasos. Este conjunto de factores coincidió y estimuló la decisión de la Presidenta Bachelet de negociar la nueva agenda. Tras la firma, el Presidente del Senado chileno se manifestó a favor de las negociaciones con Bolivia.²⁶ La decisión de buscar avanzar en la relación con Bolivia que exhibió la nueva mandataria tuvo otra razón del plano interno, menos evidente, que databa de la campaña electoral del año 2005. Cuando restaban pocas semanas para el fin de la misma, el electorado no evaluaba en forma conveniente la capacidad de la candidata para resolver situaciones externas. Esa percepción, resultaba superior para sus competidores más importantes y contribuía a un empate técnico entre las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha. En ese escenario, el Presidente Ricardo Lagos la invitó a una reunión reservada, pero con publicidad, para abordar la delicada relación que tenía Chile con Perú en ese momento. Semanas después, pese a las protestas de intervención electoral por parte de otros candidatos, Michelle Bachelet

²¹ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

²² "Bachelet por demanda boliviana: "La cesión de soberanía nunca ha estado en discusión"", *La Tercera*, Santiago, 28 de mayo de 2013.

²³ "Chilenos rechazan entregar mar a Bolivia, según encuesta", *Cooperativa*, Santiago, 26 de marzo de 2006.

²⁴ Adimark (2012). Encuesta Bicentenario 2006. Adimark/UC, Chile.

²⁵ D. Valda (2010). *op. cit.*

²⁶ "Presidente del Senado apostó por "seguir dialogando" con Bolivia", *Cooperativa*, Santiago, 6 de agosto de 2006.

resultó electa.²⁷ Para la nueva mandataria, reforzar esa faceta en la que había generado dudas en el electorado, resultaba una alternativa lógica.

En el plano externo, el factor relevante fue la complejidad que exhibía la relación chileno-peruana desde 2004. Tras contribuir al fracaso del proyecto del gasoducto, Perú había reactivado su cuestionamiento al límite marítimo con Chile y la posibilidad de una demanda era una realidad. En ese escenario, Chile optó por aproximarse a Bolivia, suscribir la “Agenda de los 13 puntos” e iniciar negociaciones reservadas por un enclave a contar de 2007.

En el caso de Bolivia, aunque hubo elementos externos, las consideraciones fueron básicamente internas. En el plano interno, tras la elección del Presidente Evo Morales a fines de 2005, la principal preocupación política del país era la organización de una Asamblea Constituyente. En ese contexto, la relación con Chile no resultaba relevante. Además, la incorporación explícita del tema marítimo en la agenda, determinaba que ella no complicaba ni motivaba cuestionamientos al Gobierno.²⁸ Sin embargo, había una situación particular que el nuevo Presidente Evo Morales pareció evaluar en forma adecuada. La “guerra del gas” había dejado en evidencia en 2003 que la pérdida de respaldo de las autoridades se había debido en parte a que la ciudadanía había concluido que no habían defendido adecuadamente los intereses marítimos del país. Así, aunque la nueva agenda contempló una multiplicidad de materias que cubrían buena parte de la relación bilateral, el Gobierno de Evo Morales se desinteresó en ella cuando no hubo avance en el tema marítimo. En la práctica, las autoridades del MAS subordinaron todos los otros temas bilaterales a los progresos del objetivo marítimo, ya prioritario en forma explícita desde 2004. Se puede concluir que la decisión de negociar y firmar la agenda con Chile adoptada por el Presidente Evo Morales estuvo determinada fundamentalmente por la inclusión del tema marítimo.²⁹

En el plano externo, las relaciones entre La Paz y Lima no estaban en su mejor pie. Tras haber descartado el proyecto de gasoducto por Chile, Bolivia no había tenido noticias de las ofertas alternativas previas formuladas por Perú. Tal situación, puede haber contribuido a la decisión de negociar y firmar la “Agenda de los 13 puntos”.

Traslado de la conflictividad al sistema jurídico internacional (2011-2016)

Aunque la demanda de Bolivia contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia se concretó el año 2013, su anuncio dos años antes resultó determinante para el curso de la relación bilateral. Tanto el anuncio de la intención boliviana de demandar a Chile divulgada en 2011, como la posterior presentación de esa demanda en 2013, fueron decididas por el Presidente Evo Morales. Primero, el mandatario justificó su intención de demandar como una consecuencia de la negativa de las autoridades chilenas a negociar soberanía territorial con su país. En 2013, al concretar la demanda ante la Corte

²⁷ E. Eckholt (2010). *op. cit.*

²⁸ A. Guzmán (2012). Las Relaciones Bolivia-Chile y el Riesgo para la Seguridad Regional. Friedrich Ebert Stiftung/Foro de Seguridad Regional.

²⁹ M. Silva (2014). Chile-Bolivia, una relación compleja. *Revista Digital Nuevo Derecho*, Chile, junio, pp. 1-16.

en La Haya, el mandatario culpó al Gobierno chileno. En esa ocasión, lo responsabilizó de la interrupción del diálogo político entre las autoridades de ambos países.³⁰ Esta última afirmación fue descartada de plano por las autoridades chilenas.³¹ Pese a ello, la persistente negativa de Santiago a una apertura negociadora que relacionada con soberanía territorial fue un elemento central en la determinación boliviana. Sin embargo, otras situaciones que se desarrollaban en forma simultánea otorgan complejidad al análisis de lo acontecido. Tras cinco años de diálogo conforme a la “Agenda de los 13 puntos”, La Paz no había obtenido una respuesta al tema marítimo, o al menos no la deseada.³² Sin embargo, dado que se trataba de una decisión permanente de la política exterior chilena que Bolivia conocía, necesariamente hubo otras consideraciones que llevaron a un cambio de conducta a La Paz. Estas fueron externas - de diversa naturaleza -, y también internas.

En el plano externo bilateral, la idea boliviana de elaborar una demanda se debió a un conjunto de situaciones. Primero, al iniciarse la administración del Presidente Piñera el año 2010, Chile descartó las negociaciones previas por un enclave sin soberanía en Tiliviche. Según ha trascendido posteriormente, Bolivia había accedido a las mismas con la idea de solicitar la inclusión de territorio con soberanía al acercarse la finalización de las negociaciones.³³ Lo mismo parece haber acontecido con las conversaciones de 2011 aún poco conocidas, las que concluyeron cuando Bolivia formuló peticiones respecto al corredor al norte de Arica (*vid supra*, p. 158). También resultó determinante que, a comienzos de 2011, Chile no aceptase que los diálogos previos con Bolivia lo obligasen a resolver el enclaustramiento boliviano. El Gobierno chileno tampoco aceptó dar una respuesta dentro de un plazo perentorio que le fue informado por Bolivia. Otro elemento que ha sido mencionado como una razón del deterioro del diálogo bilateral es la participación de Chile en la operación de la DEA que permitió detener al general boliviano René Sanabria (*vid supra*, p. 157).

Hubo otro factor externo, ya no bilateral, sino trilateral que resultó relevante en la decisión boliviana de demandar a Chile a comienzos de 2013. Este involucró a Perú y parece haber sido el factor de mayor relevancia para La Paz. En marzo de ese año, Chile hizo explícito su interés por conservar su frontera con Perú.³⁴ Se trató de una manifestación no menor, si se considera que en ese momento Chile y Perú estaban confrontados en un proceso judicial en la Corte Internacional de Justicia por la definición del límite marítimo. Pese a ello, el Presidente Piñera decidió descartar en forma explícita cualquier negociación con Bolivia que pudiese hipotecar la futura relación con Perú.³⁵ La reacción boliviana fue inmediata. En menos de tres semanas, la demanda del país altiplánico contra Chile estaba presentada en La Haya. Perdida toda esperanza de forzar a las autoridades chilenas a una negociación, el Presidente Evo Morales optó por

³⁰ “Choquehuanca: Chile detuvo el diálogo sobre el tema mar”, *Página Siete*, La Paz, 8 de febrero de 2014.

³¹ “Canciller Alfredo Moreno desmintió que Chile haya suspendido diálogo con Bolivia”, *La República*, Lima, 7 de febrero de 2014.

³² L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

³³ M. Ostria, “Elecciones en Chile y la mediterraneidad”, *HoyBolivia.com*, 22 de octubre de 2013.

³⁴ J. Rodríguez (2013). Apuntes en vísperas del fallo de La Haya. *Revista de Derecho*, Escuela de Postgrado Universidad de Chile, Santiago, Chile, Nº 4, diciembre, pp. 167-178.

³⁵ F. Thauby (2014). *op. cit.*

emprender la judicialización del tema en el sistema internacional.³⁶ Adicionalmente, el Gobierno boliviano no pudo haber dejado de tener en consideración otro factor externo. Este correspondía al desgaste del apoyo a la causa marítima boliviana entre la población chilena que dejaban en evidencia algunas encuestas de opinión. A contar de 2010, se divulgaron encuestas que sugerían un creciente rechazo de la opinión pública chilena a negociar con Bolivia. Ello, tanto en materia de cesión de territorio con soberanía, como en cuanto al otorgamiento de beneficios económicos. El 13 por ciento que apoyaba la cesión territorial en 2010, había disminuido a un 11 por ciento el año 2012. En igual periodo, el respaldo a negociar la entrega de beneficios económicos se había contraído de un 35 por ciento al 28 por ciento. En tanto, quienes descartaban entregar territorio o soberanía habían aumentado de un 43 por ciento al 54 por ciento.³⁷ Aunque desde 2006 el Presidente Evo Morales y la causa marítima boliviana habían obtenido apoyos individuales y de organizaciones en Chile, el balance global era negativo en 2013.

Dado que el diálogo fue fluido entre 2010 y 2011, no puede responsabilizarse de su deterioro posterior a las diferencias ideológicas entre los mandatarios. Sin embargo, el escaso número de gobiernos de derecha que había en la región en ese periodo si puede haber sido una consideración de Evo Morales cuando decidió demandar a Chile en 2013. En tanto Bolivia podría esperar recibir respaldos de Gobiernos de la región con afinidad ideológica, el Gobierno chileno de centro-derecha estaba en una situación diametralmente opuesta. Con escasa sintonía política con la mayoría de los gobiernos de la región, difícilmente podría captar apoyos.

En el plano subregional, nuevamente la posición de Perú resultó relevante en la decisión boliviana de 2013. Desde su llegada al poder en marzo de 2010, el Presidente Piñera desarrolló una estrategia de distensión con Perú.³⁸ Chile dejó claro que respetaría el fallo de la Corte Internacional de Justicia, cualquiera que fuese, y que cuidaría que esa disputa limítrofe no afectase otros ámbitos de la relación bilateral.³⁹ A la vez, Chile y Perú adoptaron posiciones pragmáticas. No sólo aislaron el proceso judicial de la Haya, sino que se vincularon activamente a través de la Alianza del Pacífico. La orientación de ese referente regional resultaba claramente diferente a la que tenía no sólo el MAS de Evo Morales, sino también los restantes países del ALBA. La decisión chilena de privilegiar la relación con Perú implicaba una reiteración de las negativas previas de Santiago a negociar la soberanía de Arica. En este escenario, La Paz evaluó la factibilidad de recurrir a otros mecanismos para intentar la apertura de una negociación. La presentación de la demanda podía permitir buscar apoyos internacionales para su causa marítima, o bien forzar a Chile a una negociación.⁴⁰ Adicionalmente, la jurisprudencia internacional acumulada llevó a las autoridades bolivianas a estimar que existían posibilidades de obtener que la Corte obligase a Chile a negociar.⁴¹ Por último, dada la

³⁶ "Ex canciller de Bolivia: "A Evo Morales se le agotó la paciencia con Bachelet y Piñera"", *La Tercera*, Santiago, 15 de abril de 2014.

³⁷ Adimark (2012). Encuesta Chile y sus vecinos. Adimark/UC, Chile.

³⁸ J. Rodríguez (2014). *op. cit.*

³⁹ F. Thauby (2014). *op. cit.*

⁴⁰ "La Haya no devolverá el mar a Bolivia, puede darle un triunfo moral", *EjuTV*, La Paz, 5 de mayo de 2013.

⁴¹ K. Longaric, "La demanda boliviana y la excepción chilena", *Página Siete*, La Paz, 3 de mayo de 2015.

persistente negativa de Santiago a negociar, el Presidente Evo Morales estimó que si su país demandaba a Chile no quedaría en un escenario peor al que ya enfrentaba.⁴²

El ámbito interno también aporta consideraciones relevantes al analizar las decisiones de Bolivia de 2011 y 2013. A comienzos de 2011, el anuncio del inicio de la preparación de una demanda contra Chile se produjo cuando el Presidente Morales tenía el menor nivel de aprobación desde el inicio de su Gobierno. El 70 por ciento de apoyo de 2010 había disminuido a un 32 por ciento en febrero de 2011.⁴³ En marzo, tras concretarse el anuncio de la demanda a Chile, su popularidad aumentó a un 38 por ciento. Coincidiendo con las reiteradas declaraciones del Presidente Evo Morales contra Chile, el aumento se incrementó al 42 por ciento y al 48 por ciento en junio y julio, respectivamente.⁴⁴ Dos años después, en marzo de 2013, cuando el mandatario hizo pública su decisión de concretar la demanda a Chile, el 55 por ciento de apoyo de diciembre de 2012, aumentó a 59 por ciento y 60 por ciento, en marzo y abril de 2013, respectivamente.⁴⁵ Ese año, desde la oposición boliviana, se calificó de errática la política de “gas por mar” de su Gobierno.⁴⁶ Pocos meses después, la oposición también hizo presente que al demandar a Chile se había privilegiado la reelección de Evo Morales por sobre las relaciones vecinales.⁴⁷ Este juicio fue respaldado por el ex-Presidente de Perú, Alan García.⁴⁸ Posteriormente, con la demanda en curso, el Presidente Evo Morales destacó que ese proceso judicial sólo avanzaría si su Gobierno daba estabilidad democrática y política al país.⁴⁹

En el caso de Chile, sus dos presentaciones ante la Corte Internacional de Justicia - la Excepción Preliminar de 2014 y la demanda por el Silala de 2016 -, fueron decididas por la Presidenta Bachelet. La primera, luego de consultas con políticos de diferentes sectores de su país.⁵⁰ En el caso de la segunda demanda, ésta fue presentada en forma sorpresiva tras analizarse la situación de forma reservada. Si bien las decisiones respondieron a procesos de análisis diferente, en ambas oportunidades las consideraciones fueron internas y externas.

El año 2014, al decidirse la presentación de la Excepción Preliminar, el apoyo a la idea de concederle un corredor soberano a Bolivia había disminuido a un 9 por ciento entre la población chilena. Además, el porcentaje de quienes no deseaban ni dar un

⁴² “La Haya no devolverá el mar a Bolivia, puede darle un triunfo moral”, *El Deber*, Santa Cruz, 5 de mayo de 2013.

⁴³ “Apoyo a presidente boliviano Evo Morales cae al 32% según reciente encuesta”, *El Tiempo*, Puerto La Cruz, 22 de febrero de 2011.

⁴⁴ “Evo Morales recupera su popularidad, según encuesta”, *La República*, Lima, 20 de julio de 2011.

⁴⁵ “Demanda contra Chile eleva a 60% la aprobación de Evo Morales”, *El Mercurio*, Santiago, 8 de mayo de 2013.

⁴⁶ “Oposición boliviana critica “errática” propuesta de “mar por gas””, *La Nación*, Santiago, 28 de enero de 2013.

⁴⁷ “Senadora observa políticas de RREE”, *Página Siete*, La Paz, 29 de mayo de 2013.

⁴⁸ “Alan García considera que demanda contra Chile busca reelección de Presidente”, *El Diario*, La Paz, 27 de abril de 2013.

⁴⁹ “Evo valora la estabilidad política como soporte del litigio en la CIJ”, *La Razón*, La Paz, 10 de mayo de 2015.

⁵⁰ “Demanda Boliviana: Bachelet se inclina por impugnar competencia de La Haya”, *Qué Pasa*, Santiago, 24 de abril de 2014.

corredor, ni tampoco beneficios económicos, se había elevado a un 58 por ciento.⁵¹ En forma coincidente con las encuestas, o en sintonía con ellas, esa presentación ante la Corte contó con el apoyo de políticos, de Gobierno y oposición.⁵² Entre ellos, los miembros de las comisiones de relaciones exteriores del Parlamento.⁵³ Además, se sumaron los ex Presidentes.⁵⁴ Los medios de prensa más influyentes también participaron en el debate. El Mercurio, decano de la prensa escrita chilena, sostuvo que la Corte Internacional de Justicia no tenía jurisdicción para ese caso.⁵⁵ Después, apoyó la idea de impugnar a esa Corte.⁵⁶ La Tercera - el otro periódico importante del país -, también respaldó la decisión de la mandataria chilena respecto a la presentación.⁵⁷ Por otra parte, el Gobierno chileno enfrentaba un precedente complejo en el plano interno. Chile no había presentado una Excepción Preliminar ante la demanda peruana y después había debido asumir un fallo que fue visto como adverso por su opinión pública. Resultaba políticamente riesgoso repetir la situación.

El año 2016, cuando la prensa divulgó la sorpresiva demanda de Chile a Bolivia ante la Corte de la Haya por los recursos hídricos del Silala, la decisión recibió apoyo político transversal en el país.⁵⁸ De acuerdo a una encuesta de esa fecha, el 78 por ciento de la población la respaldó. Sin embargo, el 43 por ciento de los encuestados consideró que la Presidenta Bachelet había concretado la demanda para mejorar su imagen en el plano interno.⁵⁹ Esta interpretación coincidió con lo concluido por algunos medios de la prensa boliviana que calificaron la demanda como una maniobra distractiva de la mandataria.⁶⁰ Esa conclusión se basó en el hecho que la Presidenta chilena exhibía sólo un 20 por ciento de apoyo de la opinión pública chilena.⁶¹

En el plano externo, hubo dos situaciones que contribuyeron a que Chile decidiese sus presentaciones ante la Corte Internacional de Justicia. El año 2014, el Presidente y el Vice-presidente de Bolivia, formularon declaraciones que dejaban en evidencia su interés por que Chile se abstuviera de presentar una Excepción Preliminar. El primero manifestó que presentar una Excepción Preliminar ponía a Chile al margen del Derecho

⁵¹ Adimark (2012). Encuesta Bicentenario 2014. Adimark/UC, Chile.

⁵² "Parlamentarios respaldan presentación de objeciones preliminares para impugnar competencia de La Haya", *La Tercera*, Santiago, 15 de julio de 2014.

⁵³ "Tras cita con el canciller Muñoz: Senadores de la comisión de RR.EE. se inclinan por plantear incompetencia de la Corte", *El Mercurio*, Santiago, de abril de 2014.

⁵⁴ "Frei y Piñera se inclinan por impugnar competencia de La Haya", *La Tercera*, Santiago, 15 de mayo de 2014.

⁵⁵ "Editorial. La Haya no tiene jurisdicción", *El Mercurio*, Santiago, 9 de mayo de 2014.

⁵⁶ "Editorial. Impugnar a La Haya, ahora", *El Mercurio*, Santiago, 13 de junio de 2014.

⁵⁷ "Estrategia para enfrentar la demanda boliviana ante La Haya", *La Tercera*, Santiago, 21 de mayo de 2014.

⁵⁸ "Ex Cancilleres respaldan demanda del Ejecutivo y fueron claves en la decisión", *El Mercurio*, Santiago, 7 de junio de 2016.

⁵⁹ "Cadem: 80% está de acuerdo con la demanda de Chile a Bolivia por el río Silala", *La Tercera*, Santiago, 13 de junio de 2016.

⁶⁰ "Editorial. Demanda distractiva de Bachelet", *Cambio*, La Paz, 6 de junio de 2016.

⁶¹ "Bolivia-Chile. Demanda chilena fue presentada en un escenario de baja popularidad de Bachelet", ABL, La Paz, 23 de junio de 2016.

Internacional.⁶² Su Vicepresidente García aseguró que la presentación sería una manifestación de debilidad.⁶³ El apuro de las autoridades bolivianas por evitar que Chile utilizase un recurso de procedimiento contemplado por la Corte tenía una explicación. Aunque en su demanda Bolivia evitó precisar sobre qué territorio esperaba que se obligase a negociar a Chile, había una situación que la Corte no podría soslayar. Los límites de toda la región del norte de Chile que se interpone entre Bolivia y el Océano Pacífico fueron definidos por acuerdos previos al Pacto de Bogotá de 1948. Estos son los tratados de Ancón (1883) y Lima (1929) - firmados por Chile y Perú -, y el Tratado de Paz y Amistad (1904), suscrito por Chile y Bolivia. Pese a que resultaba poco probable que los magistrados de La Haya se declarasen incompetentes, una presentación de Chile podría llevar a que algunos de ellos abordasen los alcances últimos del proceso. Las autoridades bolivianas habían advertido el riesgo de un pronunciamiento de esa naturaleza.

En el caso de la decisión de demandar a Bolivia por el Silala en 2016, Chile no pudo dejar de tener en consideración otra situación particular. A comienzos de ese año, cuando Evo Morales anunció que su país comenzaría a estudiar una demanda contra Chile por los recursos hídricos del Silala, dejó la impresión que eso ya se estaba haciendo.⁶⁴ Esto, por cuanto un día después del anuncio, realizó un extenso discurso jurídico referido a las razones de su país, para lo que contó con el apoyo de una exhaustiva exposición gráfica realizada por la Cancillería. Se trataba entonces de una demanda en elaboración, la que estaba siendo acelerada por algún motivo. Sin discutir la necesidad de defender la soberanía sobre los recursos hídricos del Silala, la prensa boliviana identificó como una causa relevante la reciente derrota del Gobierno en el plebiscito constitucional pocas semanas antes.⁶⁵ Ante el revés electoral, el anuncio fue visto como una estrategia del oficialismo boliviano para desviar la atención de episodios de corrupción.⁶⁶ Fueran o no esas las razones del Gobierno de Bolivia, con la convicción del carácter fluvial del Silala, Chile tomó la iniciativa y concretó su demanda para cautelar sus intereses. Vista la situación desde otra perspectiva, al acudir a la CIJ como demandante, el Gobierno chileno alejó, o al menos postergó, la posibilidad de una revisión de la permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá. En Chile tal situación fue observada por quienes estimaban que ese debate permanecía pendiente.⁶⁷

8.1.1 Particularidades de las decisiones relevantes de la relación bilateral

Las decisiones más relevantes adoptadas por ambos Estados en la relación bilateral se relacionan con los ámbitos de la economía, la soberanía territorial y la autonomía. Las

⁶² “Evo Morales y demanda marítima: Si Chile impugna a La Haya quedaría al margen del derecho internacional”, *La Segunda*, Santiago, 16 de mayo de 2014.

⁶³ “García Linera: “No retiraremos la demanda””, *Página Siete*, La Paz 26 de marzo de 2014.

⁶⁴ “Evo Morales pide diálogo a Chile y anticipa defensa legal del Silala”, *La Razón*, La Paz, 24 de marzo de 2016.

⁶⁵ “Bolivia dice “No” en referendo a otra reelección de Evo Morales”, *BBC Mundo*, La Paz, 24 de febrero de 2016.

⁶⁶ “Temen que la demanda por Silala sea una “cortina de humo””, *El Día*, Santa Cruz, 28 de marzo de 2016.

⁶⁷ “Ex cónsul chileno critica falta de prolijidad en demanda de su país”, *Página Siete*, 8 de junio de 2016.

características particulares que exhibe la política bilateral liderada por algunos mandatarios - responsables de la relación bilateral-, resulta determinante. En el periodo, ellos no dejan espacios para el Modelo de Proceso Organizacional ni para el Modelo de Política Burocrática de Allison, acercándose más al Modelo de Política Racional (*vid supra*, p. 56). En la práctica, los presidentes son la unidad de decisión final. Ello permite caracterizar sus liderazgos como dominantes. En ocasiones, algunos de esos liderazgos anteponen su visión de la relación bilateral a otras consideraciones, por lo que se les puede considerar además como insensibles (*vid supra*, p. 57). Esta situación puede identificarse en la acción bilateral del Presidente Evo Morales a contar de 2011 y en la decisión de demandar a Bolivia adoptada por la Presidente Michelle Bachelet en 2016. El análisis del periodo permite identificar la concurrencia de consideraciones internas y externas en las decisiones de política bilateral de mayor relevancia. Asimismo, hace posible establecer la jerarquía diferenciada y variable que alcanzan las consideraciones internas y externas en los procesos decisorios revisados.

Factores internos considerados en las decisiones de mayor relevancia

Los factores internos identificados en ambos países son el predominio de la ética de responsabilidad y las diferentes consideraciones que reciben las percepciones de la opinión pública respecto a la relación bilateral. En el caso de Bolivia, se debe agregar la emergencia de una racionalidad Gobierno-céntrica.

Predominio de la ética de responsabilidad

Durante el periodo, la ética de responsabilidad predomina en forma nítida en las decisiones de los mandatarios. Esto queda en evidencia en particular en sus decisiones adoptadas en 1990, 2000 y 2005. En todas esas ocasiones, los presidentes buscan permitir una relación positiva y constructiva sin importar las diferencias ideológicas o la conflictividad previa. Las decisiones que desencadenan la conflictividad en 2004 y 2011, así como las demandas mutuas posteriores ante la Corte Internacional de Justicia en 2013 y 2016, también responden a esa ética. La diferencia radica en que estas últimas buscan defender básicamente intereses territoriales en lugar de dar prioridad a los intereses económico-comerciales. Si bien el Presidente Evo Morales incorpora una faceta moralista en su retórica vinculada a Chile desde 2010, finalmente sus decisiones bilaterales son realistas y pragmáticas. Asimismo, su decisión de demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013 también responde a una política de esas características. La consideración que Evo Morales concede al posible apoyo regional de aliados políticos de otros países de la región al adoptar tal determinación, también corresponde a un cálculo pragmático. El positivo diálogo político que mantienen los Presidentes Evo Morales y Sebastián Piñera tras el inicio de la administración del mandatario chileno, permite descartar los factores ideológicos como causa del deterioro del diálogo político posterior y de la demanda boliviana en 2013. Así, el deterioro de la relación política y la demanda de Bolivia a Chile no responden a consideraciones ideológicas ni a una ética personal, sino básicamente a una ética de responsabilidad.

Relevancia de las percepciones de la opinión pública

La importancia que ambos regímenes democráticos dieron a su opinión pública exhibe diferentes facetas en el periodo revisado. A contar de 1990, la identificación de intereses complementarios que benefician la integración impulsa iniciativas de ambos países en torno a ellos. Estas cuentan con el apoyo del sector empresarial, municipios y diferentes actores no estatales. En 2001, la reserva requerida por las autoridades bolivianas a Chile sobre las negociaciones del proyecto de gasoducto busca evitar una reacción adversa de la opinión pública de Bolivia. La posterior divulgación de la negociación en curso contribuye a que en Bolivia se genere un encuadre nacionalista de la relación con Chile. El año 2004 el Ejecutivo boliviano opta por hacer propia esa lógica que había ganado apoyo entre su población el año anterior (*vid supra*, p. 153).

Con posterioridad, en las crisis de 2004 y la iniciada en 2011, las intervenciones de las autoridades de Chile y Bolivia en los medios de prensa de sus respectivos países tienen por objetivo sus audiencias internas. Esta situación se asocia con el premio al escalamiento de crisis que se ha descrito en la región (*vid supra*, p. 66). A la vez, con la incapacidad de los Estados para desligar la relación bilateral de las concepciones de sus poblaciones respecto a la Guerra del Pacífico y sus consecuencias. Esta última situación resulta más compleja para la cultura política boliviana, donde esas concepciones emergen con mayor frecuencia y facilidad en el periodo dejando la impresión de estar más arraigadas o poder activarse con mayor facilidad.

Así, en 2006, la decisión chilena de firmar la “Agenda de los 13 puntos” coincide con la percepción de la opinión pública chilena respecto a la relación con Bolivia (*vid supra*, p. 250). Desde 2011, el Presidente Evo Morales busca activar el sentimiento nacionalista a través de reiteradas declaraciones en las que caracteriza negativamente las conductas de Chile y de sus autoridades. El efecto de esta campaña mediática es relevante para la relación bilateral. Esto, por cuanto la creciente activación del sentimiento nacionalista y la respuesta de las autoridades chilenas que genera la retórica del mandatario, hacen cada vez más complejo el restablecimiento del diálogo político de alto nivel.

Emergencia de racionalidad Gobierno-céntrica

La mayoría de las decisiones estatales bilaterales del periodo pueden caracterizarse como resultado de una racionalidad Estado-céntrica (*vid supra*, p. 63). Ella explica tanto la recomposición del diálogo político lograda por ambos países en 1990, 2000 y 2005. Asimismo, la positiva relación de Chile y Bolivia en los años 1990-1996, 2000-2003 y 2005-2010. Si bien el dinamismo que exhibe la relación bilateral es cada vez menor, hasta 2010 la citada racionalidad permite que las relaciones mantengan un carácter constructivo. No obstante ello, Bolivia exhibe dos excepciones que resultan fundamentales para el análisis de la conflictividad bilateral.

La primera excepción corresponde a la decisión de vincular cualquier negociación relativa a sus hidrocarburos con su interés por lograr soberanía territorial que le permita acceso al Océano Pacífico. Esta decisión se traduce en el fracaso de las negociaciones para construir un gasoducto a través de territorio chileno. La retórica y medidas que acompañan esta decisión durante el año 2004, determinan el deterioro del diálogo político bilateral. La nula viabilidad económica del gasoducto alternativo propuesto por Perú y la inexistencia de situaciones concretas que motiven a Chile a una apertura

negociadora que no es de su interés, hacen difícil catalogar de Estado-céntrica la determinación adoptada. Así, el carácter Gobierno-céntrico de las decisiones adoptadas por el Ejecutivo boliviano en 2004 emerge como una posibilidad concreta. Se debe observar que, en la oportunidad, las autoridades bolivianas tienen escasas posibilidades de eludir el encuadre patriótico de la relación con Chile.

La segunda excepción identificada corresponde un conjunto de cuatro decisiones bolivianas adoptadas en 2011 y con posterioridad, las deben analizarse en forma conjunta. Por una parte, Bolivia decide evaluar primero, y concretar después, una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Por otra parte, las autoridades bolivianas elaboran y desarrollan una importante campaña internacional de apoyo a su causa marítima de divulgación internacional, la que deciden mantener con posterioridad. Si bien, las tres primeras decisiones pueden considerarse como funcionales a intereses territoriales de Estado - siendo el rédito político interno secundario para el Gobierno -, resulta difícil asignar tal funcionalidad a la última decisión. Esto, por cuanto el rechazo de la opinión pública chilena que dejaron en evidencia las encuestas - de dominio público -, resultaron claramente contraproducentes para los intereses marítimos de Bolivia. Si bien la demanda fue presentada por los líderes del MAS como la utilización de un mecanismo de solución pacífica de controversias, el tenor de la retórica de las autoridades bolivianas y las reacciones de sus homólogas chilenas llevan a un escalamiento de la conflictividad. Como resultado de ello, la opinión pública chilena se manifestó cada vez más contraria a negociar sobre territorio o beneficios económico-comerciales con Bolivia. Haciendo aún más compleja la situación, la divulgación que hacen las autoridades bolivianas de la idea que existe un derecho de Bolivia a acceder al mar con soberanía por territorio chileno generó otra complicación. En lo sucesivo, ante una eventual negociación, será difícil que la población boliviana acepte ofrecer algún tipo de compensación a Chile. Así, la retórica de las autoridades del MAS no sólo hizo políticamente inviable para el Ejecutivo chileno cualquier negociación que involucrase soberanía territorial, sino también agregó obstáculos internos a cualquier negociación futura en esa materia con Chile. Tanto la decisión de mantener una campaña comunicacional que claramente lesionaba los intereses de su país, como su articulación con la demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia, permiten concluir que el conjunto de decisiones descrito no responde, o terminó no respondiendo, a una racionalidad Estado-céntrica. La decisión de volver a posicionar en forma explícita el objetivo territorial como prioritario en el plano bilateral databa de 2004 y fue establecido a nivel constitucional con posterioridad, lo que podría permitir afirmar que el gobierno del Presidente Evo Morales tuvo una racionalidad Estado-céntrica en la materia. Sin embargo, la decisión de mantener interacciones bilaterales que resultaban contraproducente para una eventual negociación futura, permite catalogar su racionalidad como Gobierno-céntrica. Esa racionalidad no se encuentra en el fondo – el objetivo marítimo boliviano, que es compartido por la mayoría de los bolivianos -, sino en la forma. Esto es, la mantención de una estrategia que resulta contraproducente para ese objetivo.

Factores externos considerados en las decisiones de mayor relevancia

Los factores externos más relevantes que se suman a aquellos de orden estrictamente bilateral y logran injerencia en las decisiones más relevantes de la relación chileno-boliviana en el periodo, corresponden a diferentes ámbitos. En el plano vecinal, los intereses de Perú. En el plano regional, los cambios políticos que acontecen durante el periodo de análisis. Por último, a nivel regional y global, tanto la evolución que exhibe el comercio internacional y el sistema multilateral, como la mayor actividad de los medios de prensa de alcance global.

Los intereses de Perú

Aunque de un modo diferente, la injerencia de consideraciones relativas a los intereses de Perú en las decisiones relevantes del período resulta evidente en dos ocasiones. En 1997, los cuestionamientos de Bolivia a Chile coinciden con un distanciamiento de Santiago y Lima. Después, desde 2001, la inviable propuesta de un gasoducto a través de Perú contribuye al fracaso del proyecto que consideraba el territorio chileno. El distanciamiento que experimentan Chile y Perú al plantearse discrepancias respecto a su límite marítimo es visto como un estímulo para la decisión chilena de acercarse a Bolivia desde 2005. A contar de 2011, la incertidumbre que genera en Chile el curso de la demanda peruana en La Haya estimula la decisión boliviana de anunciar la evaluación de una demanda contra Chile. Por último, la política chilena de hacer explícito su interés por conservar su frontera con Perú resulta relevante en la decisión boliviana de concretar su demanda a Chile en La Haya en 2013.

Cambios del escenario político regional

Los cambios políticos que exhiben algunos países de la región o su conducta ante los cambios de orientación política de las autoridades de Chile o Bolivia durante el periodo de análisis, alcanzan relevancia para la relación chileno-boliviana. A contar de 1990, el carácter democrático del Gobierno chileno impide a Bolivia obtener apoyos de otros países en la OEA para su causa marítima. Paradójicamente, esa situación favorece el diálogo bilateral constructivo entre ambos países.

Con posterioridad, la emergencia de gobiernos de la región con afinidad ideológica con el MAS boliviano modifica el escenario. Pocos años después de la conformación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), sus miembros apoyan la estrategia internacional boliviana que busca acceder con soberanía al Océano Pacífico. A ello contribuye, entre 2011 y 2013, el escaso número de gobiernos afines políticamente a la administración de centro-derecha chilena. La Alianza del Pacífico no juega un rol en este nuevo escenario debido a que se trata de una iniciativa de integración regional que tiene por objetivo impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la integran. En ese escenario, el Gobierno de Sebastián Piñera no encuentra apoyos explícitos en la región.⁶⁸

⁶⁸ El escenario que se generó en 2010 tenía el potencial de permitir eventualmente replicar, aunque de otro modo, el aislamiento que había experimentado Chile entre 1973 y 1989.

Comercio internacional global

Las perspectivas de alcanzar un mayor desarrollo a través de los beneficios del incremento del comercio internacional boliviano son, desde 1990, un estímulo positivo para ambos Estados. No sólo favorece una relación constructiva hasta 2003, acotando la conflictividad entre 1997 y 1999, sino que también contribuye al restablecimiento del diálogo político en 2000 y 2005. Esta situación responde a la creciente interdependencia entre el comercio internacional boliviano y algunos puertos del norte de Chile, Arica, Antofagasta, Iquique y Mejillones. Entre 2001 y 2003, la posibilidad de exportar gas boliviano a través del litoral chileno también cumple una función similar. En un proceso relevante para el curso de la relación bilateral, en tanto el comercio bilateral pierde progresivamente relevancia, la interdependencia entre los puertos chilenos y el comercio exterior boliviano se hace cada vez mayor. Sin embargo, la creciente importancia que alcanza ese comercio para la economía boliviana contribuye también a la conflictividad debido a dos situaciones. Incrementa el interés de Bolivia por un acceso soberano al Océano Pacífico, el que aumenta en paralelo al crecimiento de su comercio internacional a través de puertos chilenos. En forma adicional, el aumento del comercio internacional boliviano a través de Chile hace que ese país Bolivia otorgue una relevancia también creciente a las paralizaciones episódicas de estibadores y aduaneros en los puertos del norte chileno. Por último, hay otro aspecto del comercio internacional boliviano que utiliza puertos chilenos que incide en las relaciones bilaterales chileno-bolivianas. El libre tránsito que tiene Bolivia por territorio chileno merced al Tratado de 1904 hace que sus autoridades no consideren a su país vulnerable al escalar la conflictividad con Chile. Esto acontece en 1997-1999, 2004 y desde 2011.

Evolución del sistema multilateral

La expansión que alcanza el sistema multilateral durante el periodo de estudio también se transforma en un elemento relevante para la relación bilateral chileno-boliviana. La evolución que exhiben diferentes foros y organizaciones internacionales, regionales o globales, genera nuevas oportunidades para que ambos países trasladen a ellos algunos aspectos de la relación bilateral. Se trata de un escenario renovado en el que Chile y Bolivia desarrollan dos conductas diferentes conforme las características que presenta la relación bilateral. Cuando ella resulta positiva, ambos países complementan esfuerzos para consolidar una política constructiva de interés mutuo. Cuando la relación es conflictiva, los desacuerdos de mayor relevancia son trasladados a diferentes ámbitos del sistema multilateral. Los más relevantes son las Asambleas Generales de la OEA y la ONU, como así también la Corte Internacional de Justicia en La Haya. El traslado de diferencias bilaterales al nivel multilateral alcanza una intensidad cada vez mayor en los diferentes episodios conflictivos bilaterales del periodo revisado (1997-1999, 2004 y 2011-2016). Los diferentes escenarios que permite la judicialización de determinados temas de la agenda bilateral se convierten en una consideración relevante para las decisiones en ese ámbito que adoptan Bolivia en 2013 y Chile en 2016. En la práctica, desde los primeros esfuerzos con institucionalizar un sistema regional, cada vez que Chile o Bolivia han visto una posibilidad de beneficiar o resguardar sus intereses nacionales actuando en el plano multilateral, lo han hecho. Lo observado en el periodo 1990-2016 representa una continuidad en la materia.

Actividad de los medios de prensa de alcance global

El último factor externo que tiene injerencia en las decisiones bilaterales es la creciente actividad de los medios de prensa de alcance internacional. Su relevancia es cada vez mayor debido a que, sin importar el escenario en el que se concreten, permiten a ambos Estados divulgar ante audiencias internas y externas sus visiones de las interacciones bilaterales. En los casos de deterioro de la relación bilateral, la posibilidad de alcanzar ambas audiencias en forma simultánea actúa como un estímulo a la conflictividad. Tanto las autoridades de Chile, como las de Bolivia, divulgan sus visiones al protagonizar disputas bilaterales, particularmente en 2004 y a contar de 2011. En ambos casos, las autoridades de Chile y Bolivia divulgan discursos que responden a los intereses territoriales de sus Estados lo que les genera respaldo de sus respectivas opiniones públicas. En el caso de la estrategia comunicacional boliviana, las audiencias externas que permite la actividad de los medios de prensa internacional adquieren un valor adicional. Por una parte, alcanza a aliados ideológicos en Chile, con los que coordina acciones. Estas son posteriormente divulgadas en Bolivia como una demostración del apoyo que la causa marítima boliviana logra en Chile merced a la política bilateral impulsada por el MAS. Por otra parte, la acción de esos medios alcanza otras audiencias internacionales. Ello permite a las autoridades bolivianas presentar internamente su campaña marítima internacional como exitosa, no sólo por ser capaz de eludir cualquier tipo de asimetría, sino por alcanzar una dimensión sin precedentes.

Conclusión

El análisis de la relación chileno-boliviana en el periodo que aborda la presente tesis, arroja una serie de conclusiones. La mayoría de ellas guardan relación con situaciones propias de la vinculación bilateral, pero también hay otras de naturaleza metodológica que bien podrían tener validez no sólo para este caso de estudio en particular. Estas últimas, aunque menos numerosas, también resultan relevantes dado que guardan relación con algunos desarrollos académicos.

En el plano de la relación política bilateral, la primera observación relevante es que la revisión de los acontecimientos que la caracterizaron entre 1990 y 2016 permite estructurar una explicación articulada de ellos. Esto, tanto para los periodos en los que la relación se caracterizó por su carácter constructivo, como para aquellos en que resultó conflictiva, encuentran explicaciones causales en el presente análisis. La creciente complejidad que exhibió la relación chileno-boliviana en diferentes escenarios durante esos años no resulta un obstáculo para elaborar una interpretación coherente del periodo. Por el contrario, la revisión realizada deja en evidencia que ella se vincula tanto a modificaciones del escenario internacional - global o regional -, como a la acción de ambos Estados. Las primeras son básicamente el incremento de las oportunidades económico-comerciales, la evolución del multilateralismo y los cambios del entorno político regional. Las segundas, guardan relación con las particularidades de las capacidades que exhiben Chile y Bolivia en materia de política bilateral. La relevancia de estas últimas, objetivo central de la presente tesis, queda en evidencia al articular las diferentes conclusiones desde tres perspectivas diferenciadas. Esto es, conforme la capacidad de los Estados para formular la política bilateral; su capacidad para ejecutar la política que buscaron o debieron implementar; y las particularidades de las principales decisiones que determinaron el curso de esa relación de vecindad. En las siguientes páginas se exponen las conclusiones correspondientes a esas tres perspectivas, para posteriormente concluir con aquellas vinculadas a elementos metodológicos de la presente tesis.

El primer ámbito en el que resulta posible obtener conclusiones relevantes corresponde a las diferentes capacidades que exhiben ambos Estados durante el periodo para formular la política bilateral. En algunas ocasiones, ellas favorecen una relación positiva que resulta constructiva. En otras ocasiones, se vinculan con una creciente complejidad de la relación bilateral e incluso con el deterioro de ella. Esta última situación se puede establecer a través de la identificación de políticas o acciones de los Estados que no reflejan, o resultan contraproducentes, para sus objetivos predominantes en materia de política bilateral. En algunas oportunidades, tal falta de coherencia se debe a la dificultad para identificar el cambio de objetivo predominante de la contraparte o las razones que dificultan su modificación. En otras oportunidades, el divorcio entre políticas o acciones con objetivos responde a la escasa consideración que se otorga a cambios de escenarios internos o externos. En el plano interno, se puede

identificar la ausencia ocasional de consideración que se da a la existencia o posible emergencia de actores no estatales. Esto guarda relación con aquellos actores cuya actividad busca interferir en la formulación de la relación bilateral, o bien valerse de ese diseño para impulsar otros objetivos. En el plano externo, es posible identificar políticas y acciones que se adoptan sin considerar las modificaciones que exhiben el entorno vecinal y regional, ni tampoco la evolución del sistema multilateral.

Durante el periodo 1990-2003, con la excepción de los años 1997 a 1999, la convergencia de objetivos económico-comerciales explica en buena medida el positivo curso de la relación bilateral. Ante el diálogo constructivo entre Estados que se produce, numerosos actores no estatales adoptan posiciones de seguimiento, lo que facilita la acción estatal. Entre ellos legisladores, políticos, municipios y asociaciones del sector privados, quienes ven representados sus intereses en las políticas formuladas por los Estados. La situación se modifica a contar de 2004 cuando Bolivia posiciona el objetivo territorial como prioritario en el plano bilateral. Ese cambio de prioridad no sólo relega desde ese momento los objetivos económico-comerciales previos de Bolivia y hace que Chile - en diferentes momentos y con énfasis variable -, asuma la defensa de su soberanía territorial como su objetivo bilateral prioritario. También, al trasladar con posterioridad la conflictividad bilateral a organismos multilaterales incorpora la autonomía como una consideración relevante para Chile. Sin embargo, la revisión efectuada de la relación bilateral permite concluir que la creciente complejidad que ella exhibe desde 2004 se relaciona con consideraciones presentes o ausentes en la formulación de la política bilateral desde 1990. Tales elementos, identificados en la acción bilateral de ambos Estados corresponden tanto a situaciones particulares producidas en un momento dado, como así también a situaciones que resultan reiteradas.

En el caso de la formulación de la política bilateral que hace Chile, la falta de consideración concedida a situaciones particulares que resultan relevantes queda en evidencia a contar de 2003. Ese año, el cambio de escenario que genera a las autoridades bolivianas el encuadre nacionalista impulsado por diferentes organizaciones sociales de ese país, no genera la formulación de una política bilateral particular por parte de Chile. No hay, en la oportunidad, una adecuada evaluación de parte de las autoridades chilenas respecto a las expectativas que genera en la opinión pública de Bolivia la amenaza de déficit energético que enfrenta Chile en ese momento. Tampoco de la vinculación que las autoridades bolivianas hacen de esa situación con el interés chileno previo por una interconexión energética en la región que aproveche las reservas de gas descubiertas en Bolivia. Posteriormente, la decisión de modificar el objetivo prioritario de la relación con Chile que hace explícita el Ejecutivo boliviano en 2004 motiva una respuesta chilena que no difiere demasiado de las reacciones realistas ante episodios similares previos. En el plano económico, en los siguientes años Chile tampoco asigna la debida consideración a dos situaciones que se producen en forma paulatina y que representan en estímulo para que las autoridades bolivianas persistan en mantener el objetivo territorial como prioritarios. Estas son la pérdida de relevancia de las exportaciones de Bolivia a Chile en el marco del total de sus exportaciones y la

disminución de los montos de las inversiones de empresarios bolivianos en Chile. A contar de la decisión boliviana de evaluar una demanda contra Chile y respaldarla con una campaña internacional, se puede identificar situaciones que dejan en evidencia complicaciones chilenas en la formulación de la política bilateral. Solo al verse enfrentado a esas situaciones, Chile advierte que Bolivia puede hacer una utilización jurídica del tema marítimo incluido en la “Agenda de los 13 puntos”, escenario no contemplado al formularla en 2006. El apoyo para la causa marítima boliviana que logra el MAS en la región, de gobiernos, colectivos y personalidades afines ideológicamente, también hace a Chile incorporar consideraciones antes ausentes en la formulación de la política bilateral. Esto se refleja en el refuerzo de la faceta comunicacional de esa política y la incorporación de consideraciones relativas a otros actores regionales en el diseño de ella.

Como se ha anticipado, también resulta posible identificar situaciones que pese a ser permanentemente relevantes para la política bilateral no siempre reciben la debida consideración de parte de Chile al formular sus políticas respecto a Bolivia. La más relevante corresponde al carácter permanente que tiene el interés boliviano por Arica, situación que data de 1825 y que se hace presente en la formulación de la política exterior de Bolivia cada vez que su Gobierno ve posibilidades de hacerlo. Aunque se trata de una continuidad de la relación bilateral, el desencadenamiento de la conflictividad en 1997, 2004 y 2011 - que Bolivia justifica en su mediterraneidad -, no encontró a Chile con una política ya formulada para enfrentar tal situación. En paralelo, la formulación de la política bilateral por parte de Chile no exhibe como una consideración relevante que el exponencial aumento del comercio exterior boliviano a través de puertos chilenos pueda estimular la reactivación de la causa marítima boliviana y la ocurrencia de episodios conflictivos cada vez más complejos y prolongados. Una segunda situación que no recibe una consideración adecuada de Chile al formular la política bilateral es el hecho que Bolivia asigna un carácter instrumental a negociaciones de enclaves sin soberanía o de algunos beneficios económicos que no le resultan fundamentales. De acuerdo a la información conocida, en los diálogos que se inician en 1996, 2007 y 2011, La Paz intenta que Chile acceda a la apertura de una negociación de territorio con soberanía, escenario no contemplado inicialmente. Otra situación que no recibe la consideración requerida en diferentes oportunidades durante el periodo, es la posibilidad que la formulación de políticas que contemplan diálogos reservados, o ambiguos, se vincule con resultados contraproducentes para la relación bilateral. Esta situación se produce como resultado de la negociación reservada del gasoducto iniciada en 2001 y del carácter ambiguo que tiene el tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos”. La formulación de políticas que incorporan diálogos de esas características en el periodo no tiene en consideración tres elementos. Primero, el incremento de actores no estatales, incluidos aquellos con vínculos con el otro país. Segundo, las crecientes posibilidades de difusión que les brindan los medios de prensa que además permiten eludir asimetrías o la falta de representatividad a algunos actores no estatales. Tercero, el poder convocante y movilizador de sentimientos nacionalistas que pueden activar discursos de ellos vinculados a la soberanía territorial.

La relación bilateral también complica en forma reiterada la relación bilateral en el periodo es la ocasional falta de consideración dada por Chile a la posible injerencia de Perú en ella o a la utilización que Bolivia busca hacer de las tensiones chileno-peruanas en su beneficio. Si bien ocasional, esta omisión no resulta menor ya que esas interacciones se vinculan con el funcionamiento del mecanismo de equilibrio de poder subregional que, desde el siglo XIX integran los tres países. La citada falta de consideración hace que, al desencadenarse la conflictividad con Bolivia en 1997, la formulación de la política bilateral que hace Chile no asocie ese episodio con la mayor complejidad que exhibe su relación con Perú en ese momento. En 2001, el carácter reservado de la negociación del proyecto del gasoducto con Bolivia hace que Lima, ignorando los alcances de ese diálogo, opte por contribuir al fracaso del proyecto del gasoducto boliviano por territorio chileno. Posteriormente, el carácter ambiguo del tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos” en 2006, y los diálogos reservados iniciados en 2007, generan importantes reacciones en la política exterior peruana. Tras ellos, luego de haber dilatado una decisión por años, finalmente Perú demanda a Chile por el límite marítimo ante la Corte Internacional de Justicia. El apoyo peruano a la causa marítima de Bolivia en 2010 y 2011 se relaciona con la demora chilena en formular una política que de por concluido el diálogo reservado iniciado en 2007 y el inicio de un nuevo diálogo reservado de 2011. Cuando Chile da por concluido este último, integra la Alianza del Pacífico convocada por Perú y hace explícito su interés por conservar su frontera con ese país, la política exterior peruana se ubica equidistante entre Chile y Bolivia.

Una última situación que complica la formulación de la política bilateral por parte de Chile es la incorporación, a contar de 2005, de elementos que terminan siendo contraproducentes para sus objetivos. Se trata del otorgamiento de beneficios económicos profundizando el ACE-22 pese a la vigencia del acuerdo gasífero de Bolivia con Argentina, la incorporación del tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos”, y la posterior disposición a conversar sobre diversos enclaves. Aunque Chile busca con ellas recomponer la relación bilateral, estas terminan siendo contraproducentes al estimular la mantención del objetivo territorial como prioritario para Bolivia. Así, involuntariamente se transforman en “falsos apaciguamientos” de la política exterior chilena. Con posterioridad, la iniciativa chilena de impulsar nuevas conversaciones con Bolivia en 2011, sin incluir soberanía, parecen haber provocado inicialmente el mismo efecto en Bolivia.

En el caso de la formulación de la política bilateral que hace Bolivia, la falta de consideración concedida a situaciones particulares que resultan relevantes queda en evidencia a contar de 1990. Ese año, Bolivia fracasa al formular una política que buscó reunir apoyos para su causa marítima debido a que no evalúa en forma adecuada la positiva acogida que tienen las autoridades democráticas chilenas en el escenario regional. En 2001, el Ejecutivo boliviano comete un error en la formulación de la política bilateral al solicitar a Chile que la negociación del gasoducto sea reservada. Al divulgarse las mismas a través de la prensa, su carácter reservado genera reacciones adversas. En 2015, tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia correspondiente a la Excepción

Preliminar presentada por Chile, Bolivia exhibe otro problema en la formulación de la política bilateral. Aunque en esa oportunidad la Corte resuelve que no le corresponde determinar el resultado de la negociación - objetivo central para Bolivia -, el Gobierno opta por presentar el fallo como un triunfo y no realiza modificaciones en su política respecto a Chile.

En lo que respecta a problemas recurrentes en la formulación de la política bilateral que hace Bolivia en el periodo, es posible identificar tres ámbitos en que ello acontece. El ámbito más relevante guarda relación con la inexistencia de motivaciones chilenas para la apertura de una negociación con Bolivia por territorio soberano. Estas no están presentes en la década de 1990 ni en los años 2004 o 2011. Tanto la supuesta vulnerabilidad generada por la amenaza de un déficit energético en 2004, como el apoyo de actores no estatales chilenos de baja representatividad que apoyan la causa marítima boliviana en 2011, no representan elementos que motiven a Chile a negociar. En la práctica, Bolivia asume episódicamente que Chile se encuentra vulnerable y que resulta posible modificar la formulación chilena de la política bilateral ejerciendo diferentes modalidades de presión. El segundo ámbito corresponde a la falta de consideración dada al patrón conductual que exhibe Perú desde el fin de Guerra del Pacífico al intervenir, o eludir hacerlo, en la relación chileno-boliviana. Producto de ello, en 1993 y 1997, las autoridades bolivianas fracasan al buscan explotar su buena relación con Perú, o las diferencias de ese país con Chile, en beneficio de su causa marítima. Después, las autoridades bolivianas fracasan nuevamente en 2004 al dar credibilidad a la propuesta de Perú que manifiesta interés por construir un gasoducto inviable económicamente por su territorio. En cuanto la relación chileno-boliviana se deteriora y la posible construcción del gasoducto por Chile desaparece, la propuesta peruana también se desvanece. Estas situaciones dejan en evidencia que Bolivia persiste en formular políticas que intentan involucrar, sin éxito, a Perú en una dinámica de competencia de poder con Chile en la subregión. Todas estas iniciativas tienen en común el hecho de ignorar las continuidades y rupturas del funcionamiento del mecanismo de equilibrio de poder subregional. En el caso de Perú, ese país solo se hace parte del funcionamiento del mecanismo cuando tiene conocimiento que Chile y Bolivia desarrollan diálogos cuyos alcances le resultan inciertos. De no producirse ese escenario, Perú se relaciona bilateralmente con Chile y con Bolivia. El tercer ámbito en que resulta posible identificar problemas reiterados de formulación de política bilateral por parte de Bolivia es el multilateral. En 2004, como así también en los periodos 1997-1999 y 2011-2016, Bolivia utiliza el sistema internacional como un escenario para trasladar sus diferencias con Chile. Ello, buscando obtener beneficiarse de las posibilidades de divulgación que brindan reuniones y organismos internacionales, así como también eventualmente obtener apoyos o resoluciones vinculantes de su interés. Se trata de una política que tiene su expresión más relevante en la judicialización que Bolivia hace de su causa marítima en 2013. El problema de formular políticas que incluyan escenarios multilaterales radica en que la modificación de acuerdos territoriales suscritos libremente entre Estados antes de la institucionalización del sistema multilateral, continúan correspondiendo a la esfera bilateral. En el periodo revisado, el reiterado

traslado de diferencias bilaterales al ámbito multilateral, y el hecho de hacerlo con publicidad, contribuye a exacerbar una conflictividad que no se origina en ese nivel.

El segundo ámbito en el que resulta posible obtener conclusiones relevantes corresponde a las capacidades que exhiben ambos Estados durante el periodo para ejecutar políticas bilaterales que buscan hacer posible la obtención de sus objetivos prioritarios. El carácter complementario que, en general, exhibe la relación bilateral en el periodo 1990-2003 y la recomposición de la relación bilateral en 2005 se explican en buena medida por la eficiencia de los Estados para articular y movilizar recursos nacionales, y en ocasiones también internacionales. Por el contrario, la creciente complejidad de la relación bilateral se asocia con problemas para movilizar y articular sus recursos en función de la relación con el otro país. Ellos se producen debido a que Chile y Bolivia utilizan en forma ineficiente, o no utilizan, recursos disponibles. Ello se vincula con la creciente complejidad de la relación bilateral y el desencadenamiento de los episodios conflictivos. Paradójicamente, en ocasiones también con su finalización.

Las dificultades de Chile para ejecutar la política bilateral, conforme su objetivo prioritario, se hacen presentes en diferentes momentos a contar de 2001. Entre 2001 y 2004 la acción exterior chilena no logra contener la evidente intervención peruana que favorece el fracaso del proyecto de gasoducto boliviano a través de territorio de Chile. Adicionalmente, las autoridades chilenas no resultan capaces de evitar la repetición de las paralizaciones episódicas de estibadores y aduaneros que se producen a contar de 2003 y 2005, respectivamente. Estas terminan afectando no solo al comercio exterior boliviano que utiliza puertos chilenos, sino también al comercio exterior de Chile. Con posterioridad, el Gobierno de Chile no puede impedir la acción coordinada de autoridades bolivianas con actores no estatales chilenos afines ideológicamente a ellas. Si bien, tal actividad no logra injerencia en la política bilateral implementada por Chile debido a la escasa representatividad de los actores no estatales involucrados, ella es utilizada por el Gobierno boliviano en el marco de su campaña internacional. En los últimos años, tras dar un carácter marcadamente jurídico a su argumentación, Chile opta por incorporar en ella elementos históricos para rebatir la versión de la relación bilateral que divulga Bolivia en escenarios internacionales. Por último, se puede que la exclusión de la diplomacia profesional chilena de las conversaciones con Bolivia por enclaves desarrolladas desde 2007, tiene un efecto negativo en la relación bilateral. El desconocimiento respecto a ellas influye en que las nuevas autoridades chilenas no les den continuidad en 2010. El reforzamiento de las unidades diplomáticas vecinales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile efectuada ese año, incluida la correspondiente a Bolivia, deja en evidencia que las dificultades previas se asocian a la falta de modernización de esa secretaría de Estado.

En el caso de Bolivia, las dificultades para ejecutar la política bilateral con Chile formulada conforme a sus objetivos quedan en evidencia en cinco ocasiones. Entre 1997 y 1999, no logra articular una estrategia internacional que genere una apertura negociadora de Chile. En 2004, el deterioro de la relación bilateral se relaciona directamente con la incapacidad del Ejecutivo boliviano para mantener el control de la agenda bilateral con Chile ante el encuadre patriótico que hacen de ella agrupaciones

de la sociedad civil. De un modo similar, en 2009 opta por abandonar el preacuerdo con Chile relativo a los recursos hídricos del Silala debido a la oposición de comunidades de Potosí. A contar de 2011, los términos de la retórica de las autoridades bolivianas respecto a Chile desencadenan un incremento significativo del rechazo de la población chilena a las negociaciones con Bolivia. En el país altiplánico, la retórica de sus autoridades hace ganar terreno a la idea referida a que Chile tiene la obligación de conceder territorio costero soberano a Bolivia. El posicionamiento de tal idea hace poco factible que en el futuro la opinión pública boliviana acepte concesiones que puede requerir una eventual negociación con Chile. Por último, se puede observar que en 1990, 1999 y 2005 la falta de capacidad para articular o mantener políticas que buscan forzar o favorecer una apertura negociadora chilena, favorece la recomposición del diálogo con Chile. En cuanto a recursos disponibles no utilizados en función de la relación bilateral, es posible identificar el caso de la diplomacia de carrera boliviana. Tras el inicio de la implementación de la denominada diplomacia de los pueblos en 2006, ella experimenta un distanciamiento con el Gobierno que acota su rango de influencia en materia de política exterior. La designación de Cónsules sin experiencia diplomática en Chile impide la comprensión de las razones del nulo interés chileno por una negociación de territorio por gas. En paralelo, diversas acciones que impulsa el Masismo boliviano en la ejecución de la política exterior de su país resultan ajenas a la práctica diplomática y, finalmente, contraproducentes para el propio interés de Bolivia.

El tercer ámbito en el que es posible identificar algunas particularidades en las decisiones de los Estados en el ámbito bilateral que resultan determinantes para su curso, corresponde a las decisiones que adoptan ambos Estados. En ellas, es posible identificar algunas particularidades que, en ocasiones, contribuyen a la complejidad y conflictividad de la relación chileno-boliviana. Estas se vinculan a las características de los liderazgos que las adoptan, las modificaciones de los objetivos predominantes que cada Estado asigna a la relación con el otro, y la consideración variable que dan a factores internos y externos.

En materia de liderazgos, los mandatarios de ambos países adoptan las decisiones de mayor relevancia siendo las unidades de decisión final. En el periodo, ellos actúan conforme a una ética de responsabilidad que relega éticas personales e ideológicas. Esta situación guarda estrecha relación con los periodos en que la relación bilateral resulta positiva. Sin embargo, en ocasiones es posible identificar decisiones que corresponden al ejercicio de liderazgos predominantes que adquieren un carácter insensible. Asimismo, también se puede concluir la emergencia de racionalidades Gobierno-céntricas. Los episodios que dejan en evidencia liderazgos insensibles se producen a contar de 2011. El primero corresponde a la decisión de desencadenar una estrategia sin precedentes en favor de la causa marítima de su país adoptada por Evo Morales ese año. La demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013 y los efectos de la retórica de las autoridades bolivianas en la opinión pública chilena, abren importantes interrogantes respecto al futuro de la relación bilateral. Por su parte, los presidentes Sebastián Piñera y Michelle Bachelet eluden abrir un debate respecto a la permanencia de Chile en el Pacto de Bogotá. Ello, contra numerosas opiniones en

contrario en Chile. La decisión, implícita en la conducta de ambos mandatarios, permite mantener la vigencia de ese instrumento internacional como mecanismo de solución de controversias internacionales para Chile, incluidas eventualmente otras bilaterales con Bolivia.⁶⁹

La segunda particularidad en materia de decisiones es la modificación de objetivos predominantes que, en el periodo, corresponden fundamentalmente a la economía y la soberanía territorial. El posicionamiento del objetivo territorial que hace Bolivia en 2004 y su reposicionamiento en 2011, Chile reacciona activando la defensa de su soberanía como central en el plano bilateral. En el caso de la relación chileno-boliviana, durante el periodo existe una importante vinculación entre los objetivos de naturaleza económica y aquellos vinculados al territorio. Por el lado boliviano, el interés por un acceso soberano al mar se relaciona en forma directa con la creciente magnitud de su comercio exterior a través de puertos del norte de Chile, en particular con la actividad portuaria de Arica. Ello explica la cada vez mayor importancia que alcanza en las dos últimas décadas la causa marítima boliviana en las decisiones de las autoridades de ese país. El libre tránsito a perpetuidad establecido en el Tratado de 1904 y la progresiva pérdida de importancia de su comercio y de las inversiones chilenas, estimulan la decisión boliviana de dar prioridad al objetivo territorial. Por su lado, en forma permanente y pese al deterioro del diálogo político las autoridades chilenas buscan privilegiar objetivos económicos de mutuo interés con Bolivia. Por ello, defienden su soberanía territorial sin desatender el cumplimiento del libre concedido a Bolivia y adoptan medidas para estimular el comercio exterior boliviano a través de los puertos del norte de Chile. Cabe observar que la autonomía solo se transforma en una consideración relevante para ambos Estados cuando Bolivia manifiesta su interés por judicializar su causa marítima en 2011.

Por último, se puede concluir que la consideración variable que ambos Estados dan en sus decisiones a factores que hemos caracterizado como internos y externos – regionales o globales –, también es un factor determinante en la particular evolución de la complejidad de la relación. Estas están vinculadas estrechamente con la inteligencia contextual de los mandatarios que las adoptan. Entre los factores externos que es posible identificar se cuentan las oportunidades económico-comerciales, los intereses de Perú, la evolución del sistema internacional y la posibilidad de contar con eventuales apoyos de otros países. Entre los factores internos, se observan como relevantes la racionalidad de las decisiones de las autoridades cuando ésta es Gobierno-céntrica y la percepción de los Gobiernos respecto a la evaluación que hace la opinión pública de la conducción de la relación bilateral.

Entre los factores externos, e incremento del comercio internacional boliviano a través de puertos chilenos es un factor presente en las decisiones de ambos Estados en forma permanente. En algunas decisiones es un estímulo para una relación positiva y constructiva, en otras oportunidades estimula de un modo no evidente el interés de Bolivia por un acceso soberano al mar. Por su parte, los intereses de Perú se hacen

⁶⁹ Como aconteció con los liderazgos de Portales y Santa Cruz en el siglo XIX, los liderazgos insensibles del periodo 1990-2016, tampoco tienen una connotación negativa.

relevantes en tres oportunidades. En 1999, Bolivia ve en los desacuerdos chileno-bolivianos un escenario propicio para exponer internacionalmente a Chile como responsable de su mediterraneidad. A contar de 2001, y hasta 2004, contribuye al fracaso del proyecto de gasoducto boliviano a través de territorio chileno al presentar la inviable alternativa de construirlo hacia Ilo. Por último, en 2010 y 2011, manifiesta diferentes apoyos a la causa marítima boliviana ante diálogos, posibles o concretos, de Chile y Bolivia por enclaves sin soberanía. En cuanto a la evolución del sistema multilateral, este es factor en dos sentidos. Permite a ambos Estados potenciar iniciativas de interés común en el plano regional durante los periodos que buscan una relación positiva. Por otra parte, tanto en el plano regional como en el global, el sistema multilateral es escenario del traslado episódico de diferencias entre ambos países a contar de 1997. Primero como foro de divulgación de sus respectivas posiciones nacionales relativas a esas diferencias, después como escenario para judicializarlas. Se trata de un proceso que adquiere una densidad creciente conforme a las cada vez mayores posibilidades que brinda el incremento de la actividad y agendas del sistema internacional. La cada vez mayor difusión que brindan los medios de prensa internacional a la acción multilateral de los Estados es un estímulo para ella. Por último, la posibilidad de contar con apoyos internacionales en escenarios conflictivos entre ambos Estados es una situación que tiene en consideración Bolivia en los tres episodios de deterioro que exhibe la relación bilateral. El escaso número de Gobiernos de centro-derecha en la región y la existencia de gobiernos afines ideológicamente al MAS en la región como aquellos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) - en particular el régimen chavista venezolano -, contribuyen a la duración del episodio de deterioro de la relación bilateral iniciado en 2011.

En materia de factores externos, la emergencia de racionalidades Gobierno-céntricas resulta determinante para el curso de la relación bilateral en dos ocasiones. Esta situación se produce en 2004 y 2011, cuando los mandatarios optan por movilizar y articular recursos para activar políticas que buscan obtener o mantener el apoyo de la opinión pública. Esto, en lugar de buscar desactivar la conflictividad y mantener la racionalidad Estado-céntrica previa. La adopción de racionalidades Gobierno-céntricas por parte de los Presidentes Mesa y Morales - en 2004 y desde 2011, respectivamente -, exhibe una diferencia fundamental. En 2004, la decisión es consecuencia de un escenario político interno que el Gobierno no puede eludir. Por el contrario, ejerciendo un liderazgo insensible, en 2011 es el Presidente Evo Morales quien posiciona en forma voluntaria el objetivo marítimo como central y explícito en la relación de su país con Chile. En paralelo, el Masismo busca cohesionar a la opinión pública en torno a la causa marítima. La política adoptada por el Presidente Banzer entre 1997 y 1999 constituye un caso particular. Si bien puede identificarse un interés de política interna en su decisión de confrontar a Chile, las medidas que adopta no afectan intereses del Estado boliviano. Cuando el mandatario visualiza la tensión con Chile como un obstáculo a la posibilidad de exportar gas a EEUU - fundamental para el desarrollo de su país -, modifica los términos de la relación bilateral. Si bien las reacciones de las autoridades chilenas en 2004 y desde 2011 también obtienen respaldo de su opinión pública, la racionalidad de

sus decisiones continúa siendo Estado-céntrica. En cuanto a la opinión pública, ésta comienza a tener injerencia en las decisiones bilaterales de los Estados a contar de fines de 2003, lo que se hace explícito desde 2004. Ese año, sin tener razones fundadas para esperar una apertura negociadora chilena, las autoridades bolivianas optan por un endurecimiento de los términos del diálogo político con Chile que resulta inconducente. En 2009, ante la oposición de comunidades de Potosí, el Gobierno boliviano resta su apoyo a un preacuerdo con Chile respecto a los recursos hídricos del Silala. Por último, pese a que resulta evidente que Chile no resulta vulnerable a las presiones de su país, en 2011 el Presidente Evo Morales tensiona la relación bilateral en 2011 buscando en paralelo el apoyo de la opinión pública boliviana. Las características de la retórica posterior del mandatario respecto a Chile, contraproducente para la causa marítima de Bolivia, resulta funcional a su popularidad a nivel interno. En el caso de Chile, la práctica de intercambiar declaraciones con las autoridades bolivianas a través de los medios de prensa en los episodios conflictivos desencadenados en 2004 y 2011 también deja en evidencia la consideración dada a la opinión pública. De un modo diferente, la relación entre encuestas de opinión previas y los alcances de la “Agenda de los 13 puntos” permiten concluir una consideración similar.

La revisión de la consideración dada a los diferentes factores que convergen en las tres crisis bilaterales del periodo permite concluir dos situaciones. La relevancia de los factores internos y que en ello incide la existencia de limitaciones estatales para formular y ejecutar políticas constructivas al enfrentar escenarios complejos, y la existencia de liderazgos que privilegian la ejecución de políticas convenientes en el corto plazo, pero inciertas en horizontes temporales mayores.

A las conclusiones correspondientes a la relación bilateral mencionadas, la presente tesis permite sumar otras de carácter general. Éstas se vinculan con dos desarrollos académicos contemporáneos de las relaciones internacionales que se relacionan en particular con la especificidad de la acción internacional de los Estados. Se trata de estudios que abordan la relevancia a las capacidades diferenciadas de los Estados y estudios que establecen la injerencia de factores internos en decisiones de política exterior.

En primer lugar, la presente tesis permite concluir que algunos elementos identificados al intentar caracterizar a los “Estados pequeños” tienen valor explicativo para la relación bilateral chileno-boliviana de los últimos años. Este es el caso de la identificación y mantención de los objetivos predominantes de los Estados, la relación entre algunas de sus acciones y la actividad de actores no estatales, y algunas características de sus interacciones bilaterales en los diferentes escenarios que ellas se producen. Entre ellas, la singular utilización que esos Estados hacen del sistema multilateral cuando enfrentan escenarios bilaterales conflictivos. Asimismo, las ocasionales dificultades que exhiben para movilizar recursos en función de una relación bilateral determinada y la emergencia de racionalidades Gobierno-céntricas que se imponen a racionalidades Gobierno-céntricas. La utilidad de estos elementos para articular una explicación global de la relación de Chile y Bolivia en los últimos años, pese a haberse generado a partir de otros escenarios, permite postular su utilidad para el

análisis de casos similares. Esto es, para la revisión de relaciones entre Estados que puedan exhibir capacidades acotadas en la formulación y/o ejecución de su política exterior. Del mismo modo, permite establecer la conveniencia de utilizar metodologías de análisis particulares que incorporen de un modo articulado elementos teóricos y conclusiones de estudios, estén o no relacionados con las visiones predominantes de las relaciones internacionales. Esto, por cuanto ellas pueden permitir ampliar el rango de análisis que permiten enfoques que buscan sistematizar realidades a partir de realidades parcialmente diferentes.

En cuanto a los postulados correspondientes a los diferentes enfoques de las relaciones internacionales que considera esta tesis, resulta importante destacar el diferente valor explicativo que alcanzan ellos desde 1825. Si bien los elementos de análisis realistas son fundamentales para el análisis de la relación desde su inicio hasta la actualidad, la Interdependencia Compleja o el Constructivismo contribuyen a explicar los acontecimientos. En el caso de la Interdependencia, la revisión histórica del periodo 1825-1989 deja en evidencia que ella permite explicar vinculaciones comerciales que involucraron a ambos Estados y también a actores privados desde el siglo XIX. Además, la Interdependencia resulta fundamental para explicar lo acontecido en las relaciones chileno-bolivianas en la década de 1940. En cuanto al Constructivismo, sus postulados pueden ser de utilidad para analizar el curso de la relación bilateral cuando ella respondió en alguna medida a procesos de conformación o cambio de los Estados. Con posterioridad a 1990, la Interdependencia Compleja y el Constructivismo contribuyen a explicar los periodos de relación constructiva entre ambos países, y la injerencia de la sociedad civil en las acciones bilaterales de sus gobiernos, respectivamente. Por su parte, el Realismo y el Neorrealismo, también mantienen su vigencia en el período 1990-2016. el predominio de consideraciones realistas en decisiones de buena parte de ese periodo, La persistencia de un mecanismo de poder subregional, y la reticencia de los Estados a ceder soberanía en el plano multilateral, son algunas de las razones de ello. La posible irrelevancia de la asimetría militar descrita por el Neorrealismo resulta pertinente para el análisis del periodo. En cuanto al Realismo Periférico, este enfoque resulta de particular utilidad para interpretar la evolución de los acontecimientos que caracterizaron la relación chileno-boliviana a contar de 1990, particularmente, desde 2004. Desde esa fecha, algunas de sus observaciones contribuyen a articular una explicación de situaciones que resultaron claves en el cambio del objetivo bilateral prioritario de Bolivia y en su forma de relacionarse con Chile.

En segundo lugar, la revisión efectuada también permite respaldar observaciones académicas desvinculadas de la relación bilateral chileno-boliviana que establecen la relevancia que pueden alcanzar la consideración de factores internos en decisiones de política exterior. De acuerdo a lo observado, se puede concluir que tras el fin de mundo bipolar y en un ambiente de globalización económica y cultural, los factores internos exhiben un protagonismo particular en las decisiones bilaterales de Chile y Bolivia. En el caso de esta relación bilateral, las decisiones - vinculadas al curso constructivo o conflictivo de ella -, coexisten y se amalgaman con factores externos que no las explican por sí solos. La relevancia que alcanzan los factores internos en las decisiones que llevan

a la complejidad y a la conflictividad de la relación bilateral, representa una singularidad de la relación bilateral que se asocia en ocasiones con las capacidades de ambos Estados revisadas por la tesis. Esto, por cuanto es posible concluir que algunos de los factores internos que logran injerencia en esas decisiones responden a intereses de Gobierno que no siempre son compatibles una relación bilateral constructiva o coherentes con los intereses de Estado.

Las características particulares que exhiben algunas variables relevantes para la relación bilateral a contar de 1990, confirman la conveniencia de establecer ese año como inicio del análisis del presente trabajo. Este es el caso de la injerencia de actores no estatales con vínculos transnacionales, la evolución del sistema multilateral, y las posibilidades de exponer posiciones nacionales a través de medios de prensa con amplia cobertura internacional.

Bibliografía

- Aldana, S. (1998). La Confederación peruano-boliviana: los últimos sueños bolivarianos y los primeros de integración. *Revista Histórica*, Tomo XXXIX, 1996-1998, Lima, Perú, pp. 123-147.
- Aldunate, C., Castro, V. y Várela, V. (2010). Los Atacamas y el pescado de Cobija, homenaje al maestro John Víctor Murra, *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 42, Nº 1, pp. 341-347.
- Alfaro, J. (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. *Historia*, Nº 2, pp. 197-222.
- Alfie, M. (2013). El proceso de globalización y los nuevos nacionalismos: La herencia del fin de la guerra fría. *Sociología, Revista del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana de México*, Vol. 8, Nº 21, pp. 237-254.
- Aliaga, G. (2014). Bolivia debe abandonar pendularidad entre Perú y Chile. *Tema Marítimo, Selección de Artículos de Opinión*, Instituto Prisma, Bolivia, Nº 13, marzo, pp. 6-7.
- Aljovín de Losada, C. (2001). La Confederación Perú-Boliviana 1836-1839: política interna o externa. *Investigaciones Sociales*, Año V, Nº 8, pp. 65-79.
- Alliende, M. (1993). *Historia del Ferrocarril en Chile*. Santiago: Pehuen Editores/Goethe Institute.
- Allison, G. (1969). Conceptual Models and "The Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Vol. LXIII, Nº 3, pp. 689-718.
- Álvarez, O. (1979). *Atacama de Plata*. Santiago: Editorial Toda América.
- Amstrup, N. (1976). The Perennial problem of Small States: A survey of Research Efforts. Institute of Political Science, *Cooperation and Conflict*, Vol. XI, pp. 163-182.
- Anceschi, L. (2010). Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan. *Central Asia Survey*, Vol. 29, Nº 2, pp. 145-146.
- Anderson, B. (1983). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México DF: Fondo de Cultura Económica de México.
- Aranda, R. (1890). *Tratados del Perú*. Lima: Imprenta del Estado.
- Aranda, G. y Riquelme, J. (2011). Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, Nº 28.
- Araníbar, A. (2004). Memoria corta de un antiguo diferendo. *Nueva Sociedad*, Nº 190, marzo-abril, pp. 4-13.
- Ardila, M. y Amado, J. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *Oasis*, Nº 14, pp. 55-70.
- Arellano, J.C. (2011). Los republicanos en armas: los proscritos, el gobierno y la opinión pública ante la Confederación Perú-Boliviana. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 2, Nº 26, pp. 49-66.

- Arenas, F. (2013). *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos*. Santiago: RIL Editores.
- Aron, R. (1967). *Paix et Guerre entre les Nations*. París: Calmann-lévy.
- Baldwin, P. (2005). Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History. *Journal of Policy History*, Vol. 17, Nº 1, pp. 12-33.
- Barnet, M. y Duval, R. (2005). Power in International Politics. *International Organization*, Vol. 59, Nº 1, pp. 39-75.
- Barros, J. M. (2009). Charcas y el Mar. *Cuadernos de Historia Universidad de Chile*, Nº 30, pp. 7-28.
- Barros, M. (1970). *Historia Diplomática de Chile, 1541-1938*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Barros Arana, D. (1902). *Historia General de la Guerra del Pacífico, Tomo XVI*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Basadre, J. (1929). *La iniciación de la República*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Basadre, J. (1949). *Historia del Perú, Tomo I*. Lima: Editorial Cultura Antártica S.A.
- Basadre, J. (1974). El Conflicto de pasiones e intereses en Tacna y Arica: 1922-1929. *Historia y cultura*, Nº 8, pp. 5-68.
- Baum, M. (2004). How Public Opinion Constrains the Use of Force: The Case of Operation Restore Hope. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, Nº 2, pp. 182-226.
- Bazoberry, A. (2003). *El mito del Silala*. La Paz: Plural Editores.
- Beleván, D. (2001). El tratado secreto de alianza defensiva de 1873", *Política Internacional, Revista de la Academia Diplomática del Perú*, Nº 65, julio-septiembre de 2001, Lima, Perú, p. 92.
- Bermúdez, O. (1968). *Historia del Salitre: desde sus orígenes hasta la Guerra del Pacífico*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- Bernal-Meza, R. (1996). Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos. *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, Vol. 29, Nº 133, pp. 19-72.
- Bieber, E. (1989). "Bolivia 1825-1850: Aislamiento internacional y economía nacional" en Huber H., Pacheco M.,
- Blasco, E. y Linares, R. (2008). Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs ALBA) de la democracia representativa a participativa. *Aldea Mundo*, Vol. 13, Nº 26, pp. 49-52.
- Boito, A. y Berringer, T. (2013). Brasil: Clases Sociais Neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociología e Política*, Vol. 21, Nº 47, pp. 31-38.
- Bonilla, H. (1984). *Guano y Burguesía en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Ediciones.
- Braveboy-Wagner, J. (2014). Small Power Influence: An Oxymoron? The Case of Trinidad and Tobago. Presentación en FLASCO-ISA, Buenos Aires, Argentina.

- Braveboy-Wagner, J. (2010). Opportunities and limitations of the exercise of foreign policy power by a very small state: the case of Trinidad and Tobago. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, Nº 3, pp. 407-427.
- Bravo, C. (2000). La flor del desierto: el mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena. Santiago: Lom Ediciones.
- Brett, A. y Leeds, D. (1997). Domestic Political Vulnerability and International Disputes. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, Nº 6, pp. 814-834.
- Brockmann, R. (2012). *Tan lejos del mar: Bolivia entre Chile, Perú y Paraguay en la década extraviada, 1919-1929*. La Paz: Plural Editores.
- Browning, C. (2006). Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, Nº 4, pp. 669-684.
- Bruce St John, R. (1999). *La Política Exterior del Perú*. Lima: EXITUNO Ed./Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- Bull, H. (1977). *La Sociedad Anárquica, Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.
- Bull, H. y Watson A. (1985). *Expansion of International Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bulnes, G. (1919). *Guerra del Pacífico, Vol. III*. Santiago: Ediciones del Pacífico.
- Burr, R.N. (1965). *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. Berkeley: University of California Press.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, Nº 177, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 9-33.
- Bustos, C. (2004). *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la Independencia a Monterrey*. Santiago: ADICA/RIL Editores.
- Cajias, L. (1994). Bolivia. La democracia se profundiza. *Nueva Sociedad*, Nº 134, noviembre-diciembre, pp. 4-10.
- Calasanz, J. (1880). *Conferencias de Arica 1880*. La Paz: Imprenta de la Unión Americana.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Editorial CEURA.
- Cariola, C. y Sunkel, O. (1990). *Un siglo de Historia Económica de Chile. 1830-1930*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An introduction to the Study of International Relations*. Nueva York: Palgrave.
- Castro, L. (2003). Espejismos en el Desierto, Proyectos Ferroviarios e integración subregional (Tarapacá 1865-1937. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 5, Año 4, pp. 21-48.
- Carvajal, P. (1994). *Charaña, Un acuerdo entre Chile y Bolivia y el tercero en discordia*. Santiago: Editora Arquen.
- Ceppi, N. (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si Somos Americanos*, Vol. 14, Nº 1, Santiago, Chile, junio.
- Chong, A. (2007). The Foreign Policy Potential of "Small State Soft Power". *Information Strategies*, pp. 1-34.

- Chong, A. y Maass, M. (2010). Introduction: the foreign policy power of small states. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, Nº 3, pp. 381-382.
- Colacrai, M. (2006). La Política Exterior del gobierno de Kirchner. En *Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la autonomía*, Vol. I, Tomo IV, CERIR-UNR, Rosario, Argentina, pp. 13-30.
- Collier, S. y Sater, W. (1996). *A History of Chile 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Concha, J. M. y Garay, C. (2013). *Tratado 1904. Negociaciones e intereses involucrados*. La Paz: Plural Editores.
- Contreras, C. y Cueto, M. (2007). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Contreras, R. (1982). *Relación y documentos de gobierno del virrey del Perú, Agustín de Jáuregui y Aldecoa, (1780-1784)*. Madrid: Editorial CSIC.
- Cordero, R. (1998). "La garantía de libre tránsito de mercadería boliviana por territorio chileno en virtud del Tratado de Paz, Amistas y Comercio entre Chile y Bolivia, de 1904. El caso de la contaminación por acopio y transporte de plomo en la ciudad de Antofagasta", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 25, pp. 665-690.
- Correa, L. (2007). Bolivia en dos frentes: las negociaciones de los tratados de Acre y de límites con Chile", *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Nº 22, Vol. 1, pp. 268-289.
- Correa, L. (2007). Continuidad y Ruptura en la Primera Guerra del Pacífico. Chile, Perú y Bolivia: 1825-1840. Tesis Doctoral para optar al Grado de Doctor en Historia, Departamento de Historia del Pensamiento, Universidad CEU, San Pablo, Brasil, junio de 2007.
- Correa, L. (2012). "La Política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009" en Mario Artaza y César Ross (eds), *La política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 581-635, Santiago: USACH- RIL Editores.
- Correa, L. y García, V. (2012). Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común. *Latinoamérica, Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Nº 54, enero-junio 2012.
- Correa, L. y García, V. (2013). Turbulencias desde el mar: Chile-Bolivia. *Revista "Si Somos Americanos"*, Vol. 13, Nº 1, Santiago.
- Correa, L. (2013). Del poder a los tratados: desarrollo y ferrocarriles en Bolivia 1870-1904. *Historia*, Nº 46, Vol. II, pp. 315-341.
- Correa, L. y Vera, L. (2016). La Disputa por el Mar: El Soft Power boliviano ante organismos multilaterales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, Vol. 11, Nº 1, enero-junio, pp. 263-286.
- Cortés, M. (2015). En torno de las conversaciones de 1950. La política hacia Bolivia de Gabriel González Videla: 1946-1952. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 15, Nº 2, pp. 149-171.
- Cortés, V. (2015). *El conflicto por la contaminación por plomo en Antofagasta. 1986-2003. Informe Final para optar al grado de Licenciado en Historia*, Santiago:

Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Ciencias Históricas.

- Couloumbis, T. (1978). *Introduction to International Relations: Power and Justice*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Crespo, A. (1999). *Banzer, el destino de un soldado*. Buenos Aires: Editorial Gráfica.
- Cox, R.W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium, Journal of International Studies*, Vol 10, Nº 2, pp. 126-155
- Crespo, A. y López, C. (1956). Fragmentos de la patria: doce estudios sobre la historia de Bolivia. El Alto Perú y la República de Bolivia. La Paz: Plural Editores.
- D'Aspremont, J. (2011). "The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse". En Richard Collins y Nigel D. White (eds), *International Organizations and the idea of Autonomy*, pp. 63-86. Londres: Routledge.
- Dahl, R.A. (1957). The concept of Power. *Behavioral Science*, Vol. 2, Nº 3, pp. 201-215.
- Daza, H. (1881). *Manifiesto del General don Hilarión Daza a sus conciudadanos*. París: Jules Le Clere impreneur.
- De Irrisari, J. (1838). *Defensa de los tratados de Paz de Paucarpata*. Arequipa: Eusebio Aranda.
- De la Reza, G. (2010). La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace. *Cuadernos Americanos. Nueva Época*, CIALC, Vol. 4, Ciudad de México, México, pp. 11-26.
- Del Arenal, C. (2003). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Deustua, A. (1995). Perú-Bolivia, forjando la integración. Lima: Fundación Friedrich.
- Devin, E.G. y Toernquist-Chesnier, M. (2010). Burst Diplomacy. The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 4, Nº 2, pp. 60-77.
- Echenique, J. M. (1921). *"El Tratado Secreto de 1873, Su documentación"*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Eckholt, E. (2012). *Chile-Perú: 1994-2009: Realismo en la Frontera*, Santiago: IDEA-ADICA, LOM Editores.
- Elman, M. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Nº 2, pp. 171-217.
- Escudé, C. (1995). *Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Espinoza, O. (1965). *Bolivia y el mar 1810-1964*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Eyzaguirre, J. (1963). *Chile y Bolivia, esquema de un proceso diplomático*. Santiago: Editorial Zig-Zag.
- Faundes, C. (2004). Las relaciones entre Chile y Bolivia después de la guerra del gas y el giro de Mesa. *Cuaderno de Difusión Nº 21*. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, pp. 1-77.
- Fearon, J. D. (1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *The American Political Science Review*, Vol. 88, Nº 3, pp. 577-592

- Fernández, G. (2006). "Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú" en *Hacia la construcción de agendas conjuntas: Bolivia-Chile*, pp. 59-82. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fernández, J.J. (1999). *La República de Chile y el Imperio de Brasil, Historia de sus relaciones diplomáticas*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Fernández, J.J. (2004). Chile y Perú. *Historia de sus relaciones diplomáticas entre 1879 y 1929*. Santiago: RIL Editores.
- Fernández, M. E. (1989). El Mariscal Andrés Santa Cruz. *Historia*, Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, Nº 24, pp. 215-252.
- Figueroa, U. (2007). *La Demanda Marítima Boliviana en los Foros Internacionales*. Santiago: RIL Editores.
- Flensburg, A. (2010). "El uso de la metáfora en el discurso de Evo Morales. Un análisis de los discursos del presidente boliviano en la Asamblea de las Naciones Unidas." Tesis de Licenciatura, Uppsala Universitet, Suecia.
- Flisfisch, A. (2010). "La necesidad de Paradigmas adecuados a los diversos tipos de realidades nacionales" en Patricio Leiva (ed), *Relaciones Internacionales y Renovación del Pensamiento*, pp. 13-14. Santiago: Ediciones Universidad Miguel de Cervantes.
- Flisfisch, A. (2012). "La política Exterior chilena y América del Sur" en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 527- 560. Santiago: USACH, RIL Editores.
- Frei, E. (2012). "Intervención del Senador Eduardo Frei Ruiz Tagle en prólogo de Sergio Bitar (ed.), *Un futuro común. Chile, Perú, Bolivia. El norte de Chile en el siglo XXI*", en *Estudios Internacionales*, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, p. 139.
- Galaz-Mandakovic, D. y Owen, E. (2015). *Hermanos Latrille: impronta en el desierto*. Tocopilla: Retruécanos Ediciones.
- Gálvez, J. (1990). *La real Audiencia y su configuración en el Virreinato*. Lima: BIRA.
- García, M. B. (2009). Los Fondos Documentales de la Audiencia de Charcas. *Mundo Nuevo Nuevos Mundos*. Leg. Lima, 578, L.2, fols. 276 v°. 277 v°.
- Gangas, M. Santis H. (1997). Las relaciones espaciales Chileno-Peruanas: La Convención de Lima y las Notas Reversales de 1993. *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº 24, pp. 207-216.
- Garay, C. y Concha, J. M. (2009). La Alianza entre Chile y Bolivia entre 1891 y 1899. Una oportunidad para visitar la teoría del equilibrio. *Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad Central de Chile, Instituto de Estudios y Gestión Pública, Nº 10, pp. 205-234.
- Garreaud, J. (1984). La Formación de un Mercado de Tránsito: Valparaíso 1817-1848. *Nueva Historia*, Año 3, Nº 11, pp. 157-194.
- González, E. (2008). La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional, *Serie Política Internacional*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 2-9.

- González, S. (2009). La presencia boliviana en la sociedad del salitre y la nueva definición de la frontera: auge y caída de una dinámica transfronteriza (Tarapacá 1880-1990). *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 41, Nº 1, pp. 71-81.
- González, S., Ross, C. y Ovando, C. (2016). La cuestión del río Lauca" desde la perspectiva multiescalar: ¿un juego de suma cero de las diplomacias boliviana y chilena? *Diálogo Andino*, Arica, Nº 51, pp. 55-72.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, Nº 226, pp. 158-171.
- Guerlain, P. (2014). Obama's Foreign Policy: "Smart Power," Realism and Cynicism. *Society*, Vol. 51, Nº 5, pp. 482-491.
- Gumucio, J. (1985). *Estados Unidos y el mar boliviano*. La Paz: Plural/Instituto Prisma.
- Gutiérrez, A. (1905). *El Tratado de paz con Chile. Breve comentario en respuesta al Manifiesto de la minoría parlamentaria*. La Paz: Imprenta y Litografía Artística.
- Guzmán, A. (2012). "El libre tránsito de Bolivia y el ferrocarril Arica-La Paz" en *Reintegración Marítima Bolivia blog*.
- Guzmán, A. (2012). Las Relaciones Bolivia-Chile y el Riesgo para la Seguridad Regional. Friedrich Ebert Stiftung/Foro de Seguridad Regional.
- Handel, M. (1981). *Weak States in the International System*. Padstow Cornwall: T.J. Press Ltd.
- Heine, J., Cooper, A.F. y Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hermann, M., Hermann C.F. y Hagan J.D. (2001). How decisions Units Shape Foreign Policy Behavior. *International Studies Review*, pp. 309-325.
- Hey, J. (2003). *Small, States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Hillgruber, C. (2002). Souveränität - Verteidigung eines Rechtsbegriffs. *Juristenzeitung*, Nº 22, pp. 1072-1080.
- Huber, H., Villegas C., Aguirre A. y Delgadillo H. (eds). La deuda externa de Bolivia, 125 años de renegociaciones ¿y cuantos más? Desde la operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la Iniciativa HIPC. La Paz: CEDLA-OXFAM.
- Horvath, A. (2015). *La revolución de los territorios y las energías*. Santiago: Editorial LOM.
- Infante, M. T. (2005). Chile y Bolivia en cuatro obras. *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, Vol. 38, Nº 148, pp. 95-100.
- Ingebritsen, C. (2002). Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics'. *Cooperation and Conflict*, Nº 37, pp. 11-23.
- Irurizqui, M. (1994). *La armonía de las desigualdades: elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920*. Cusco: Editorial CSIC-CSIC Press, (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid: Centro de Estudios regionales Andinos Bartolomé de las Casas).
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y autonomía céntrica. *Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, Vol. 12, Nº 46, Santiago, pp. 91-130.
- Janis, M. (1983). Towards a New International Order by Mohammed Bedjaoui. *Boston College and Comparative Law Review*, Vol. 6, Nº 1, pp. 354-360.

- Jeffs, L. (2004). Combatientes e instructores militares chilenos en la Guerra del Chaco. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 1, Nº 19, pp. 58-85.
- Jiménez, C. (2012). Aprovechar la coyuntura como una oportunidad para redefinir la política exterior: los casos de Argentina y Venezuela. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Nº 113, pp. 11-31.
- Jocelyn-Holt, A. (1997). *El peso de la noche, nuestra frágil fortaleza histórica*. Buenos Aires: Espasa Calpe/Ariel.
- Johnson, T. y Urpelainen, J. (2014). International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot. *International Organization*, Nº 68, pp. 175-208.
- Katzenstein, P.J. (2003). Small States and Small States Revisited. *New Political Economy*, Vol. 8, Nº 1, pp. 9-30.
- Keohane, R. (1969). "Lilliputians" Dilemma. Small States in International Politics', *International Organization*. Vol. 23, Nº 2, pp. 291-310.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. y Nye J. (2001). *Power and Interdependence*. San Francisco: Longman.
- Knudson, K. (2007). La influencia de Tiwanaku en San Pedro de Atacama: Una investigación utilizando el análisis de isótopos del estroncio. *Estudios Atacameños: Arqueología y Antropología Surandinas*, Nº 33, pp. 7-24.
- Lacoste, P. (2004). La disputa por el Beagle y el papel de los actores no estatales argentinos. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 1, Nº 19, pp. 86-109.
- Lacoste, P. (2015). Enclaustramiento de Bolivia y visión del otro: nueva mirada a los orígenes de la Guerra del Pacífico. *Cuadernos de Historia*, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, diciembre, pp. 109-132.
- Lagos, G. (1985). *Los títulos históricos*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Lagos, G., Muñoz, H., Portales, C. y Varas, A. (1989). *Chile: política Exterior para la democracia*. Santiago: Editorial Pehuén.
- Lagos, G. (2013). La aspiración marítima de Bolivia (Anotaciones inéditas sobre los títulos históricos y el origen de la Guerra del Pacífico). *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 45, Nº 176, 2013, pp. 99-134.
- Lanza, D. (1901). *La Política boliviana y las pretensiones de Chile, con un suplemento de rectificaciones históricas y una colección de documentos*. La Paz: Litografía Paceña.
- Lastarria, J. (1861). *Don Diego Portales. Juicio histórico*. Santiago: Imprenta el Correo.
- Letelier, V. (1905). *Sesiones Cuerpos Lejislativos de la República de Chile. 1811-1843. Cámara de Senadores, Sesión de apertura, en 1° de junio de 1839, Prieto José Joaquín, Presidencia de don José Miguel Solar*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Lerche, C. y Said A. (1963). *Concepts of International Politics*. Nueva Jersey: Englewood Cliffs N.J.
- Longaric, K. (2010). "Bolivia en la OEA". Resumen de la disertación de la Dra. Karen Longaric en la UC San Pablo.

- Malianik, D., Oakes A., Peterson S. y Tierney M. J. (2011). International Relations in the US Academy. *International Studies Quarterly*, Vol. 55, Nº 2, pp. 437–464.
- Manning, B. (1976). Goals, Ideology and Foreign Policy. *Foreign Affairs*, Nº 54, pp. 6-8.
- Mares, D. (2008). Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, Nº 3, pp. 2-11.
- Martínez, C. (2004). *Las Aguas del Silala: Crónicas de un Despojo*. La Paz: Editorial Juventud.
- Martínez, J. (2009). El gas de Bolivia: De la privatización a la nacionalización. *Historia Actual*, Vol. 7, Nº 7, Cádiz, pp. 45-51.
- Martínez, K. (2011). Diplomacia de los pueblos: participación popular en las relaciones internacionales. *Revista América Latina*, Nº 10, pp. 1-36.
- Mata, M. G. (2008). La Diplomacia de los Pueblos. *Revista de la Dirección General de Cultura y Extensión Universidad de los Andes*, Nº 67-68, pp. 161-191.
- Mearsheimer, J. J. y Walt, S. (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations? *European Journal of International Relations*, Vol. 19, Nº 3, pp. 427-457.
- Meneses, E. (1992). La crisis fronteriza chilena: Primera Parte, 1954-1973. *Revista de Ciencia Política* Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIV, Nº 1 y 2, pp. 129-147.
- Mesa, C. (2014). “1904, ciento diez años después”, Página web de Carlos Mesa, 20 de octubre.
- Messner, D. (1999). La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. *Revista Nueva Sociedad*, Nº 163, pp. 71-91.
- Milet, P. (2012). “La Política Exterior de Chile: enfoque histórico, 1990-2010” en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 315-332. Santiago: Editorial USACH/RIL.
- Millán, A. (2004). *La minería metálica en Chile en el siglo XIX. Colección Imagen de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Miller, N. (2009). Historiografía sobre Nacionalismo e Identidad Nacional en Latinoamérica. *Historia Caribe*, Vol. V, Nº 14, pp. 161-186.
- Miller, R. A. y Elgün, Ö. (2011). Diversion and Political Survival in Latin America. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55, Nº 2, pp. 192-219.
- Miranda, R. (2005). Sobre los Fundamentos Internacionales de la Política Argentina: Teoría y Realidad. *Invenio*, pp. 47-60.
- Mirosevic, V. (2011). La relación chileno-boliviana durante el gobierno de Lagos. 2000-2005. El frustrado proyecto gasífero. *ISSUU*, 1 de mayo.
- Mitre, A. (1981). *Los Patriarcas de la Plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations; The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw Hill
- Muñoz, H. (1985). *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: Las Ediciones del Ornitórrinco, PROS PELCREC.

- Muñoz, O., Stefoni, C. y Atria, R. (2003). *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: Editorial Universitaria, Flacso-Chile.
- Novak, F. y Namihas, S. (2013). *Las Relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Lima: Imprenta Equis Equis SA.
- Nye, J. (2004). *Soft Power, The Means to Success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs.
- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. Nueva York: PublicAffairs.
- Orellana, M. (2012). Tiwanaku (Tiahuanaco), Bolivia y Chile. *Estudios Latinoamericanos*, Nº 7, Año 4. pp. 63-72.
- Ortega, L. (1984). Los empresarios, la política y los orígenes de la Guerra del Pacífico. Programa FLACSO, Nº 24, abril, Santiago.
- Ortega, L. (1985). *Chile en ruta al capitalismo. Cambio, euforia y depresión 1850-1880*. Santiago: LOM Ediciones.
- Orias, R. (2004). Bolivia-Chile: La cuestión de la mediterraneidad. Algunas consideraciones desde el Derecho Internacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO, Santiago, Chile, Año 18, Nº 1-2, pp. 51-73.
- Orias, R. (2015). La demanda marítima de Bolivia en La Haya: entre el *pacta sunt servanda* y la *promissio est servanda*", *La Balsa de Piedra, Revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, Nº 10, pp. 1-14.
- Ortiz, M. (2014). La política exterior de la Concertación: 1990-2002. Enfoques, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, Santiago, Chile, Nº 2, pp. 67-80.
- Ostria, M. (1986). *Las negociaciones con Chile en 1975*. La Paz: Editorial Ateneo.
- Ovando, C. y González, S. (2014). La relación bilateral chileno-boliviana a partir de las demandas tarapaqueñas: aproximación teórica desde la paradiplomacia como heterología. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 46, Nº 177, Santiago, Chile, pp. 35-64.
- Parodi, D. (2001). *La laguna de los villanos. Bolivia, Arequipa y Lizardo Montero en la Guerra del Pacífico (1881-1883)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Pennycook, A. (2013). Movilizando identidades nacionales: De la Guerra del Gas a La Haya. *Acta Bioethica*, Vol. 19, Nº 1, pp. 71-86.
- Peralta, V. y Irurozqui, M. (2000). *Por la Concordia, la fusión y el unitarismo: Estado y Caudillismo en Bolivia. 1825-1880*. Madrid: Editorial CSIC.
- Peres, J. (2011). Potosí ya no valía un Potosí. El impacto económico de la Independencia en Bolivia. X Congreso Internacional de la AEHE, Sesión Plenaria: El impacto económico en España y Latinoamérica de las independencias de las colonias y la revolución liberal. Universitat de Barcelona.
- Pérez, E. (2004). *Una Misión, las trampas de la relación chileno-boliviana*. Santiago: Random House Mondadori.
- Pérez, J. (1918). *El Conflicto después de la Victoria: Recuerdos e Impresiones de un ex-diplomático chileno en el Perú*. Santiago, Editorial Zig-Zag.
- Pinochet de la Barra, O. (2004). *Chile y Bolivia: ¡Hasta cuándo!* Santiago: Lom Editores.

- Pozo, J. (2012). El Ferrocarril Arica-La Paz: Instrumento de integración de Bolivia al Mundo. *Página web del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*.
- Prudencio, I. (1951). *La vida y la obra de Aniceto Arce*. La Paz: Fundación Universitaria Simón I. Patiño.
- Prudencio, R. (2011). *Historia de la negociación de Charaña: la más importante negociación del siglo XX sobre el problema marítimo boliviano*. La Paz: Plural Editores.
- Puig, J.C. (1980). *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar.
- Quitral, M. (2010). Chile y Bolivia: Entre el abrazo de Charaña y sus relaciones económicas, 1975-1990. *Universum, Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad de Talca*, Vol. 2, Nº 25, pp. 139-160.
- Ramírez, S. (2006). "Costos de la tensión y presión por soluciones" en S. Ramírez y J. M. Cárdenas (eds), *Retos a la convivencia*, pp. 32-41. Bogotá: Grupo académico Colombia-Venezuela.
- Ramón, F. y Egaña, M. (1823). *Constitución política del estado de Chile: promulgada en 29 de diciembre de 1823*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Ravest, M. (1983). *La Compañía Salitrera y la Ocupación de Antofagasta 1878-1879*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Ravest, M. (2008). La Casa Gibbs y el monopolio salitrero peruano: 1876-1878. *Historia, Universidad Católica de Chile*, Vol. I, Nº 41, pp. 63-77.
- Rector J. (1985). El impacto de la independencia en América Latina: el caso de Chile. *Historia, Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Chile*, Nº 20, pp. 295-318.
- Ríos, C. (1963). *Chile y Perú, los Pactos de 1929*. Santiago: Editorial Nascimento.
- Roca, J. L. (2004). "1904: Un tratado que restableció la paz pero no la amistad" en Fundación Hanns Seidel/FUNDEMOS (eds), *A cien años del Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre Bolivia y Chile. Opiniones y Análisis*, pp. 11-66, La Paz: Editorial Garza Azul.
- Roca, J. (2007). *Ni con Lima ni con Buenos Aires: La formación de un estado nacional en Charcas*. Lima: Plural Editores.
- Robins, P. (2003). *Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy since the Cold War*. Washington: University of Washington Press.
- Rodríguez, J. (2004). *Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro*. Santiago: La Tercera/ MONDADORI.
- Rodríguez, J. (2006). *Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos*. Santiago: Editorial Debate.
- Rodríguez, J. (2013). Apuntes en vísperas del fallo de La Haya. *Revista de Derecho, Escuela de Postgrado Universidad de Chile*, Santiago, Chile, Nº 4, diciembre, pp. 167-178.
- Rodríguez, J. (2014). *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Santiago: Aguilar Chile Ediciones SA/Empresa periodística El Mercurio.

- Rodríguez, M. (2005). Sobre Ética y Moral. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 6, Nº 3.
- Rodríguez, M. (2007). *Delimitación Marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Lima: Editorial Peisa.
- Rojas, X. (1970). *Don Adolfo Ibáñez. Su gestión con el Perú y Bolivia, 1870-1879*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Romero, C. (2006). Venezuela y Estados Unidos ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, Nº 206, pp. 78-9.
- Rothhammer, F., Moraga, F., Santoro, C. y Arriaza, B. (2010). Origen de los Changos. Análisis de ADN antiguo sugiere descendencia de pescadores de la cultura Chinchorro (7.900- 4.000 A.P.). *Revista Médica de Chile*, Vol. 138, Nº 2, pp. 251-256.
- Rothstein, R. (1968). *Alliances and Small Powers*. Nueva York: Columbia Press.
- Ruiz-Tagle, E. (1992). *Bolivia y Chile: El Conflicto del Pacífico*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Russell, R. y Tokatlian, G. (2001). De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *PostData*, Nº 7, pp. 71-92.
- Scheldrup, M. (2014). Lilliputian choice, Explaining Small State Foreign Policy Variation. University of Colorado at Boulder, Undergraduate Honors Theses, Spring 14, pp. 1-59.
- Scott, J. (2007). Power, Domination and Stratification, Towards a conceptual synthesis. *Sociologia, Problemas e Praticas*, Nº 55.
- Serrano, G. (2013). *1836-1839, Portales y Santa Cruz, Valparaíso y la Guerra Contra la Confederación*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Sierra, V. (1967). *Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Científica Argentina.
- Siles, J. (2014). *Sí, el Mar. La negociación boliviano-chilena de 1986-1987*. La Paz: Rolando Diez de Medina Editor.
- Silva, M. (2014). Chile-Bolivia, una relación compleja. *Revista Digital Nuevo Derecho*, Chile, junio, pp. 1-16.
- Silva, R. (1954). *Ideas y Confesiones de Portales*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Silva, O. (2010). *Atlas de Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Smith, A. (1996). Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems. *International Studies Quarterly*, Nº 40, pp. 133-153.
- Soria, Galvarro J. (2009). *Historia Diplomática de Bolivia (1825-2008)*. Santa Cruz: Imprenta Editorial Universal.
- Tapia, L. (1998). *Esta noche, la guerra*. Santiago: Editorial Grijalbo.
- Tellez, E. (1989). *Historia General de las Fronteras de Chile con Perú y Bolivia. 1825-1929*. Santiago: Editorial: Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Universidad de Santiago de Chile.
- Téllez, E. y Silva, O. (2012). Noticias sobre los inicios históricos de Lamar (Cobija), primer puerto de Bolivia en el Pacífico (1828). *Cuadernos de Historia Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, Chile*, Nº 37, pp. 241-248.
- Thomson, I. y Bradanovich, T. (2015). Costos para la Región de Arica y Parinacota incurridos por el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904 y otras

- facilidades concedidas por Chile a Bolivia. *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile, Vol. 47, Nº 182, septiembre, pp. 79-103.
- Torhallsson, B. (2005). What features determine small state's activities in the international arena? Iceland approach to foreign relations until the mid-1990's. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, Vol. 1, Nº 1, pp. 107-140.
- Thorhallsson, B. (2006). The size of States in the European in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, Vol. 28, Nº 1, pp 7-13.
- Thorhallsson, B. y Wivel, A. (2006). Small States in the European Union: What Do We Know and What We Like to Know? *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, Nº 4, pp. 654-656.
- Thorhallsson, B. (2018). Studying small states: A review. *Small States & Territories Journal*, Vol. 1, Nº 1, pp. 17-34.
- Toklatian, J. G, y Carvajal L. (1995). Autonomía y política exterior en América Latina; un debate abierto, un futuro incierto. *Afers Internacionals*, Vol. 115, N º 28, pp. 7-31.
- Tocornal, J. (1839). *Memoria que el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores presenta al Congreso Nacional en 1839*. Santiago: Repositorio UC.
- Torres, J. (1863). *Solución de la Cuestión de límites entre Chile i Bolivia*. Santiago: Imprenta El Ferrocarril.
- Trejos, L. (2012). Ejes articuladores del discurso internacional del Presidente del Estado plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma. *Revista Encrucijada Americana*, Año 5, Nº 2, pp. 47-52.
- Uribe, M., Rodríguez, L. y Alfaro, A. (2003). Arqueología, patrimonio cultural y poblaciones originarias: reflexiones desde el desierto de Atacama. *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 35, Nº 2, pp. 295-304.
- Uribe, M. (2016). San Pedro de Atacama y la cuestión Tiwanaku en el norte de Chile: Impresiones a partir de un clásico estudio cerámico y la evidencia bioarqueológica actual (400-1.000 d.c.). *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, Vol. 48, Nº 2, pp. 173-198.
- Valda, D. (2010). *Construcción de una Política Comunicacional para la cooperación entre Chile y Bolivia. Análisis mediático de la prensa 2006-2007 y visión de los actores y expertos. Tesis de Grado para optar a Magíster de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile*. Santiago, abril.
- Van Klaveren, A. (1988). El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas. Documento de Trabajo Nº 1, *Análisis y Formulación de la Política Exterior*, PNUD-CEPAL, Santiago, pp. 25-60.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Nº 98, pp. 269-216.
- Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, Nº 169, pp. 155-170.

- Van Klaveren, A. (2012). "Doscientos años de Política Exterior de Chile: De Hobbes a Grocio" en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 51-70. Santiago: USACH-RIL.
- Vargas, A. (2013). Reinterpretando la Diplomacia de los Pueblos. *Trabajos y Ensayos*, Nº 17, pp. 1-21.
- Veenendaal, W. y Corbett, J. (2014). Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. *Comparative Political Studies*, Vol. 48, Nº 4, pp. 527-549.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto *Internacional*, Vol. 29, Nº 2, pp. 283.
- Villalobos, S. (1989). *Portales una falsificación histórica*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Villalobos, S. (2002). *Chile y Perú, La Historia que nos une y nos separa, 1535-1883*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Villalobos, S. (2007) Bolivia y el Mar. *Cuadernos de Historia*, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, pp. 115-134.
- Villanueva, E. (1965). La lucha por el poder entre los exiliados peruanos (1836-1839), *Boletín del Instituto Ríva-Agüero*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Nº 6, 1963-1965, pp. 7-89.
- Villegas, C. (2004). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*. CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo., La Paz: PLURAL Editores.
- Wagner, A. (1958). La Misión de Manuel Montt y el Congreso de Lima de 1864. *Anales de la Universidad de Chile*, Nº 109-110, pp. 440-479.
- Walt, S.M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol. 9, Nº 4, pp. 3-43.
- Walt S.M. (1987). *Alliances: Balancing and Bandwagoning. The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: Mc Graw Hill.
- Wayne, J. (2008). *Ancient Tiwanaku*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, Nº 2, pp. 391-425.
- Weber, M. (1918). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wilhelmy, M. y Durán R. (2003). Los principales rasgos de la Política Exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*, Vol. XXIII, Nº 2, pp. 273-286.
- Willets, P. (2001). "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics" en J.B. Bayls y S. Smith (eds), *The globalization of World Politics*, pp. 356-383, Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Wilson, E. J. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Nº 616, pp. 110-124.
- Yaksic, I. (2001). *Andrés Bello: la pasión por el orden*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Zambrana, H. y Soria C. (1996). Zona de libre comercio boliviano-chilena y deficiencias productivas. *Análisis Económico*, Vol. 16, UDAPE, La Paz, Bolivia, pp. 159-193.

- Zargo, J. (1897). *Cuestión de límites entre Bolivia y el Perú: breve exposición de los antecedentes y del estado actual del litigio*. La Paz: Imprenta y Litografía Boliviana.
- Zegers, C. (1967). Historia política del gobierno de Aníbal Pinto”, *Historia*, Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, Nº 6, pp. 7-126.

Samenvatting

Vanaf de jaren 1990 hebben verschillende processen op internationaal niveau, alsmede de verandering van de internationale context na het einde van de Koude Oorlog geleid tot uitbreiding van de internationale belangen en buitenlandse agenda's van staten. Als gevolg hiervan is de interactie tussen staten vervoeelvoudigd en is multilaterale activiteit steeds belangrijker geworden. Dit proces is gepaard gegaan met een toenemende activiteit van niet-statelijke actoren die hier inmenging in zoeken. Het nieuwe wereldtoneel dat deze combinatie van omstandigheden heeft geconfigureerd, maakt niet alleen de vormgeving en uitvoering van buitenlands beleid van staten steeds gecompliceerder, maar ook hun analyse. Om hun buitenlands beleid te formuleren en uit te voeren in een internationale omgeving die gekenmerkt wordt door ongekende veranderingen van omstandigheden, moeten staten noodzakelijkerwijs nieuwe capaciteiten ontwikkelen of hun bestaande vaardigheden aanpassen. Het onderzoek naar internationale betrekkingen wordt op haar beurt geconfronteerd met nieuwe en dynamische interacties die in haar analyses dienen te worden opgenomen.

Deze studie onderzoekt de mogelijke relevantie van beperkingen op het gebied van het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid voor de internationale betrekkingen van sommige staten. De relevantie van de verschillende en onderscheidende capaciteiten van staten is geen nieuw thema binnen de discipline van internationale betrekkingen. De inspanningen om 'zwakke staten' vanuit een realistisch perspectief te karakteriseren en de neorealistische benadering (die de functionele bijzonderheden van staten met een kleinere capaciteit bagatelliseerde) verloren terrein toen de door de Koude Oorlog opgelegde beperkingen verdwenen. De nieuwe internationale context gaf ruimte aan inspanningen die, door middel van de incorporatie van nieuwe variabelen die resulteerden uit de studie van specifieke casussen, streefden naar de creatie en consolidering van de specifieke categorie van 'kleine staten'. Op het theoretische vlak werd door het perifere realisme het mogelijke belang benadrukt van de kenmerkende bijzonderheden van staten die geen centrale rol spelen binnen de internationale betrekkingen voor hun internationale relaties. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen een aantal specifiek relevante inzichten en conclusies opgeleverd, maar hebben er tevens toe geleid dat het belang van de functionele verschillen tussen staten op het gebied van hun internationale betrekkingen onderwerp is geworden van het academische debat.

Daaraan dienen analytische elementen te worden toegevoegd die overeenkomen met algemene academische ontwikkelingen van vóór en na 1990. Deze elementen blijken nuttig voor het onderzoek naar de bijzondere kenmerken van staten die beperkte capaciteiten tonen op het gebied van het formuleren en uitvoeren van hun buitenlands beleid. Hieronder wordt het scala van mogelijke doelstellingen, het gedifferentieerde vermogen om middelen te mobiliseren ten behoeve van een buitenlands beleid en de relevantie van het overheersende besluitvormingsmodel, geschaard. En, meer recentelijk, de opkomst van nieuwe actoren die worden

gekenmerkt door complexe onderlinge afhankelijkheid, alsmede, in mindere mate, de groeiende rol van de sociale bewegingen onder de invloed van het constructivisme. Tevens kunnen interne factoren van invloed zijn op besluitvorming over buitenlands beleid. Deze ontwikkeling kwam midden jaren negentig op, toen de eerdere academische consensus over de dominante invloed van externe factoren op de totstandkoming van het buitenlands beleid van kleine staten geleidelijk werd herzien. Vervolgens hebben het perifere realisme en auteurs die in verband worden gebracht met andere theoretische benaderingen, zich bij deze benadering aangesloten. Hierdoor werden interne statelijke factoren steeds meer als relevant beschouwd bij de formulering en uitvoering van hun buitenlands beleid. Het betreft een ontwikkeling die van bijzonder belang is voor deze dissertatie.

Als algemene hypothese tracht deze studie vast te stellen of het raadzaam is om een aantal specifieke analyse-elementen te incorporeren in het onderzoek naar de bilaterale betrekkingen tussen staten die mogelijk beperkte capaciteiten hebben op het gebied van het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid. Deze hypothese is gebaseerd op het idee dat het specifieke karakter van het optreden van die staten de verklarende waarde vermindert van benaderingen die voortkomen uit de waarneming en analyse van verschillende realiteiten.

Deze studie streeft tevens naar de identificatie en validatie van de variabelen die de specifieke karakterisering van de capaciteiten van die staten om dat beleid te formuleren en uit te voeren, mogelijk maken. Hiermee wordt beoogd zowel het belang van de theoretische bijdragen van verschillende visies op internationale betrekkingen, als de waarde van specifieke ontwikkelingen voor dit soort onderzoeken te benadrukken. Tot deze theoretische bijdragen wordt een aantal postulaten van verschillende zienswijzen op het realisme, complexe onderlinge afhankelijkheid en het constructivisme gerekend. Tot de hierboven genoemde ontwikkelingen, worden de in dit werk eerder omschreven academische ontwikkelingen die overeenkomen met 'kleine staten' en de mate van invloed die interne factoren kunnen hebben op besluitvorming over buitenlands beleid, gerekend. Op dezelfde wijze wordt getracht aan te tonen dat het van belang is analyse-elementen te incorporeren die overeenkomen met observaties en conclusies uit onderzoeken die geen deel uitmaken van algemene visies op internationale betrekkingen.

Anderzijds wordt in deze studie getracht aan te tonen dat de complexiteit van de relatie tussen Chili en Bolivia in de periode tussen 1990 en 2016 kan worden verklaard vanuit de analyse van de capaciteiten die beide staten in die periode inzetten om hun bilateraal beleid te formuleren en uit te voeren. Daartoe poogt de studie het bestaan van twee soorten relaties tijdens de bestudeerde periode vast te stellen. Enerzijds wordt het bestaan van een verband tussen de episodes of periodes van conflicterende bilaterale betrekkingen onderzocht, waarbij bij een of beide staten sprake was van problemen bij de formulering en uitvoering van het bilaterale beleid. Anderzijds wordt nagegaan of er een verband bestaat tussen perioden van positieve of constructieve

bilaterale betrekkingen, waarin geen sprake was van moeilijkheden op het gebied van het formuleren en uitvoeren van bilateraal beleid.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het ontwerp van dit onderzoek op dusdanige wijze gestructureerd dat in de eerste plaats een analytisch kader wordt geschetst waarin theoretische postulaten, conclusies en observaties worden geformuleerd, die overeenkomen met de internationale handelingen/optreden van staten, die beperkte capaciteiten vertonen bij het formuleren en uitvoeren van hun buitenlands beleid. Dit theoretisch kader wordt vervolgens gebruikt om de relatie tussen Chili en Bolivia tussen 1825 en 1989 te analyseren. Het begin van deze periode komt overeen met de opkomst van een onafhankelijk Bolivia. Het einde ervan is een reactie op de gewijzigde omstandigheden, waarvan de terugkeer van de democratie in Chili in maart 1990 bepalend bleek voor de bilaterale relatie tussen de twee landen. Ten slotte wordt de complexe relatie tussen Chili en Bolivia in de periode van 1990 tot 2016 geanalyseerd. Hierbij worden de theoretische en conceptuele elementen in ogenschouw genomen die in het analytisch kader zijn geïntegreerd. Daarnaast worden de historische antecedenten onderzocht die de bilaterale relatie van vóór 1990 voor elk van deze elementen verschaft. Al het bovenstaande is uitgewerkt in acht hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 verschaft een theoretische en conceptuele analyse van de relatie tussen staten met beperkte capaciteiten op het gebied van het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid. De volgende onderwerpen worden vanuit verschillende perspectieven behandeld: De gedifferentieerde capaciteiten van staten; kleine staten als onderzoekscategorie; de evolutie van algemene theoretische voorstellen en hoe ze zich verhouden tot kleine staten; de relevantie van interne factoren in de context van buitenlands beleid; alsmede het theoretiseren en valideren van hypothesen. De geïdentificeerde analyse-elementen maken het mogelijk om de volgende vijf onderzoeksniveaus te formuleren: De staat als centrale actor en de doelstellingen van haar buitenlands beleid; de directe bilaterale interacties in een subsysteem van staten; bilaterale interacties in de context van het - regionale of mondiale - multilaterale systeem; het vermogen om middelen te mobiliseren ten behoeve van buitenlands beleid; en de beslissingen van staten op het gebied van buitenlands beleid.

Hoofdstuk 2 begint met een kort overzicht van de belangrijkste antecedenten van de bilaterale relatie tussen Chili en Bolivia in de periode van 1825-1989. Vervolgens wordt diezelfde periode geanalyseerd op basis van de theoretisch-conceptuele elementen die in het vorige hoofdstuk zijn geïdentificeerd. Gezien de duur van de periode is de analyse, naargelang de rol die territoriale geschillen tussen de twee landen daarin wel of niet speelden, onderverdeeld in sub-perioden. Door deze periode in zijn geheel te analyseren, kunnen conclusies van historische aard worden getrokken. Deze benadering faciliteert tevens de identificatie van continuïteiten en onderbrekingen op het gebied van de verschillende eerder geïdentificeerde variabelen waarop de onderzoeksniveaus zijn gebaseerd.

In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste gebeurtenissen in de bilaterale relatie van beide landen tussen 1990 en 2016 beschreven, ofwel de periode wiens analyse de

centrale doelstelling van deze dissertatie vormt. Het besluit om 1990 – ofwel het startjaar van een periode waarin in beide landen sprake was van democratisch gekozen regeringen - het beginpunt van dit onderzoek te maken, maakt een symmetrische analyse van de formulering en uitvoering van bilateraal beleid mogelijk. Evenals in het vorige hoofdstuk is die analyse ook hier onderverdeeld in sub-perioden die overeenkomen met de invloed die het grondgebied als ontketenende factor wel of niet heeft op meningsverschillen tussen de twee landen.

In de volgende vijf hoofdstukken wordt ingegaan op de belangrijkste gebeurtenissen in de periode tussen 1990 en 2016. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de onderzoeksniveaus die eerder op de periode van 1825 tot 1989 ook werden toegepast. Aan het eind van elk hoofdstuk wordt een nauwkeurige omschrijving gegeven van de belangrijkste resultaten van de analyse van de desbetreffende periode. Op dezelfde wijze wordt in hoofdstuk 4 de rol die de staten spelen in de bilaterale relatie behandeld, alsmede hun doelstellingen daarin.

Hoofdstuk 5 verkent de bilaterale relaties tussen staten in twee verschillende contexten. Enerzijds worden de directe verhoudingen tussen beide staten bestudeerd. Anderzijds wordt een analyse gemaakt van de verhoudingen die zijn ontwikkeld in het kader van een systeem waarin meer dan twee staten participeren. Het systeem waarin deze staten participeren, kent echter beperkingen. Hoofdstuk 6 is gericht op de studie van de relaties tussen de desbetreffende twee landen in de context van het - zowel regionale als mondiale - multilaterale systeem. Hoofdstuk 7 analyseert het vermogen van staten om hun middelen te mobiliseren en te verdelen ten bate van de bilaterale relatie. Hoofdstuk 8 analyseert de meest relevante besluiten die de bilaterale relatie tussen Chili en Bolivia gedurende de onderzoeksperiode hebben vormgegeven. Tenslotte wordt de conclusie van dit werk uiteengezet.

De analyse maakt het mogelijk om verschillende conclusies te trekken, waarvan de meeste betrekking hebben op situaties die typerend zijn voor de bilaterale betrekkingen tussen Chili en Bolivia. Samengevat stellen deze conclusies ons in staat een methodologisch onderbouwde verklaring te formuleren van die complexe betrekkingen gedurende de onderzoeksperiode. Dit stelt ons in staat de centrale hypothese van dit werk aangaande de wenselijkheid van de integratie van specifieke analyse-elementen in het onderzoek naar bilaterale betrekkingen tussen staten die mogelijk beperkte capaciteiten hebben op het gebied van het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid, te valideren. Evenzo kent het verklarende waarde toe aan de in het theoretisch-conceptuele kader geïdentificeerde variabelen.

Wat betreft de betrekkingen tussen Chili en Bolivia in de periode tussen 1990 en 2016, maakt de analyse van de verschillende toegepaste variabelen het mogelijk om relevante conclusies te trekken over de drie vaardigheden van de bestudeerde bilaterale staatsactie. Deze komen overeen met hun prestaties op het gebied van het formuleren, uitvoeren en aannemen van besluiten met betrekking tot de bilaterale betrekkingen.

Op het gebied van vaardigheden die in de context van de formulering van bilateraal beleid met het andere land worden toegepast, worden twee scenario's waargenomen. In het eerste is sprake van besluiten die bevorderlijk zijn voor een positieve verstandhouding die constructief blijkt te zijn. In het tweede scenario hangt de formulering van besluiten samen met een toenemende complexiteit – en zelfs verslechtering – van de bilaterale relatie. Deze laatste situatie kan worden vastgesteld door beleidsmaatregelen of acties van de staten te identificeren die geen weerspiegeling zijn van hun predominante doelstellingen op het gebied van bilateraal beleid of zelfs daar zelfs contraproductief aan blijken te zijn. Dit gebrek aan samenhang is te wijten aan het feit dat het identificeren van wijzigingen in de predominante doelstelling van de tegenpartij of de factoren die haar wijziging juist belemmeren, een moeilijke opgave is. De scheiding tussen beleidslijnen of acties en doelstellingen hangt in andere situaties tevens samen met de geringe aandacht die wordt besteed aan veranderingen van de interne of externe situaties. Wat betreft wijzigingen van interne omstandigheden, kan worden geconcludeerd dat incidenteel geen aandacht wordt besteed aan het bestaan of de mogelijke opkomst van actoren die niet behoren tot de staat. Met betrekking tot veranderingen op het externe vlak, blijkt sprake te zijn van beleidsvoering en uitgevoerde handelingen waarbij noch rekening wordt gehouden met veranderingen die in de naburige of de regionale omgeving hebben plaatsgevonden, noch met de evolutie van het multilaterale systeem. In het geval van Chili kan een reeks factoren worden waargenomen die in een aantal gevallen onvoldoende in ogenschouw worden genomen. Waaronder preponderantie die het belang van Bolivia bij de haven van Arica kan bereiken en de invloed die de groei van de Boliviaanse internationale handel via Chili daarop heeft. Hetzelfde geldt voor het louter instrumentele karakter dat Chili herhaaldelijk heeft toegekend aan de onderhandelingen over grondgebied zonder soevereiniteit, het contraproductieve effect van vertrouwelijke dialogen en het belang dat Peru heeft bij de territoriale *status quo*. De problemen die Bolivia heeft op het gebied van het ontwerpen van haar bilaterale beleid, houden verband met het feit dat bij de zoektocht naar onderhandelingsruimte over soeverein grondgebied, de belangen van Chili en de percepties van de Chileense publieke opinie slechts in geringe mate als relevant worden beschouwd. Tevens zijn ze gerelateerd aan de veronderstelling dat een vermeende kwetsbaarheid op het gebied van energie, de waarde van het grondgebied voor Chili zou kunnen aantasten. Aan het bovenstaande dient bovendien het streven en de herhaaldelijke, vergeefse pogingen om Peru via verschillende mechanismen te betrekken bij de relatie met Chili worden toegevoegd, alsmede de overwaardering van de praktijk van het overhevelen van bilaterale kwesties naar de multilaterale sfeer. Met betrekking tot het vermogen om bilateraal beleid te voeren dat hen in staat stelt hun predominante doelstellingen te bereiken, kan worden geconcludeerd dat er een verband bestaat tussen de mate van efficiëntie bij het mobiliseren en verdelen van middelen ten behoeve van de bilaterale betrekkingen en haar evolutie.

De mate waarin de staten efficiënt zijn in het mobiliseren en verdelen van verschillende nationale en internationale middelen op basis van een positieve verstandhouding, verklaart de complementaire relatie die in de periode van 1990 tot

2003 werd bereikt en de herindeling van de politieke dialoog in 2005. De toenemende complexiteit die leidde tot de verslechtering van de politieke dialoog in 2004 en 2011 hangt daarentegen samen met de problemen die beide staten op diezelfde aspecten ondervinden.

De in de vorige alinea beschreven situatie is in het geval van zowel Chili als Bolivia het resultaat van een inefficiënte inzet van de eigen middelen tijdens hun inspanningen om hun voornaamste doelstellingen te bereiken. Op intern niveau slaagt de Chileense staat er niet in stagnaties van de Boliviaanse buitenlandse handel die via haar havens wordt getransporteerd, te vermijden. De Boliviaanse staat kan op haar beurt noch de positieve bilaterale agenda van 2003 blijven steunen, noch de voorafgaande overeenkomst die ze in 2009 bereikte met Chili over de watervoorraden van Silala. Op sub-regionaal of regionaal niveau slaagt Chili er niet in de Peruaanse interventie te neutraliseren, die heeft bijgedragen aan het mislukken van het project dat de aanleg van een Boliviaanse gasleiding naar de Chileense kust beoogde te realiseren. Bolivia kon in 1990, 1999 en 2005 geen beleid formuleren, voeren en handhaven dat gericht was op het forceren of bevorderen van een opening van de onderhandelingen over een soevereine toegang tot de zee. Het inzet, door beide landen, van hun professionele diplomatie in de bilaterale relatie kent gedurende de gehele onderzochte periode niet dezelfde intensiteit en efficiëntie. Het blijkt mogelijk om een verband te leggen tussen die situatie en de toenemende complexiteit van de Chileens-Boliviaanse relatie. Hoewel beide staten erin slagen beleid te voeren dat in de context van conflicterende bilaterale scenario's wordt gekenmerkt door verschillende niveaus van efficiëntie, kan niet eenvoudig worden gesteld dat de daarmee geassocieerde escalaties van politieke verslechtering, positief zijn voor de toekomst van de bilaterale relatie.

Op het vlak van besluitvorming wordt geconcludeerd dat het de presidenten zijn die de uiteindelijke beslissingen nemen, hetgeen relevantie toekent aan hun contextuele intelligentie. Tevens wordt vastgesteld dat de voornaamste besluiten verband houden met territoriale soevereiniteit en economisch-commerciële zaken. Hierin heeft de verantwoordelijkheidsethiek de overhand. Voor beide landen geldt dat op het gebied van dergelijke besluitvorming, zowel interne, als externe overwegingen kunnen worden geïdentificeerd. Tot de meest relevante interne factoren behoren het rationele karakter van de besluiten, de perceptie van de betreffende regeringen met betrekking tot de wijze waarop de publieke opinie het verloop van de bilaterale relatie beoordeelt en de mogelijkheid om nationalistische gevoelens te activeren. In Bolivia blijkt sprake te zijn van een opkomende een leiderschapsstijl die gekenmerkt wordt door een bepaalde ongevoeligheid en een logica die de overheid centraal stelt in de bilaterale besluiten van dat land. Ondertussen bleek de Boliviaanse uitvoerende macht vanaf eind 2003 niet in staat de eerder vastgestelde constructieve bilaterale agenda te continueren. In 2011 koos zij ervoor de maritieme kwestie te reactiveren. Tot de externe factoren die in ogenschouw worden genomen bij de besluitvorming van beide landen worden overwegingen op het gebied van de groei van de internationale handel, de belangen van Peru en de ontwikkeling van het multilaterale systeem gerekend. Dit laatste als platform om zowel initiatieven van gemeenschappelijk belang te versterken,

als om bilaterale verschillen over te hevelen. De Boliviaanse MAS-regering heeft daar de mogelijkheid aan toegevoegd om onder hun ideologische bondgenoten in andere landen - waaronder enkele Chileense burgers - steun te verwerven voor hun maritieme zaak.

Ten slotte maakt het voorliggende onderzoek het mogelijk conclusies te trekken over twee hedendaagse academische ontwikkelingen op het gebied van internationale betrekkingen die in het bijzonder verband houden met de specificiteit van het internationale optreden van staten. De eerste refereert aan de studie van de relevantie van de gedifferentieerde capaciteiten van 'kleine staten' met betrekking tot hun buitenlands beleid. Op dit gebied kan worden geconcludeerd dat een aantal van de elementen die zijn geïdentificeerd bij het karakteriseren van deze staten een verklarende waarde hebben voor de studie van de betrekkingen tussen landen met beperkte capaciteiten bij het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid. Dit geldt voor het vaststellen en behoud van de predominante doelstellingen van de staten, de relatie tussen enkele van hun acties en de activiteiten van niet-statelijke actoren, alsmede bepaalde kenmerken van hun bilaterale interacties in de verschillende situaties die zich in die context voordoen. Hieronder wordt het eenzijdige gebruik dat deze staten maken van het multilaterale systeem wanneer ze met tegenstrijdige bilaterale scenario's worden geconfronteerd, gerekend. Hetzelfde geldt voor de incidentele problemen die ze ervaren bij het mobiliseren van middelen ten behoeve van een bepaalde bilaterale relatie. De bruikbaarheid van deze elementen voor de formulering van een globale verklaring van een relatie tussen landen met de eerdergenoemde kenmerken, stelt ons in staat hun waarde voor de analyse van vergelijkbare gevallen te postuleren. Op dezelfde manier maakt het het mogelijk om de toepasbaarheid vast te stellen van een aantal specifieke analysemethodologieën, die op verbindende wijze theoretische elementen en conclusies van studies incorporeren, ongeacht of ze verband houden met de heersende opvattingen over internationale betrekkingen. De tweede academische ontwikkeling houdt verband met de impact van interne overwegingen op het buitenlands beleid. Uit de analyse blijkt dat van de integratie van deze overwegingen in bilaterale beleidsbeslissingen tussen staten met beperkte capaciteiten op het gebied van het formuleren en uitvoeren van buitenlands beleid, waardevol kan zijn. Evenzo toont het aan dat het zinvol is om dergelijke overwegingen op te nemen in het ontwerp van de analysemethodologie voor onderzoek naar relaties met deze kenmerken.

Summary

Since the 1990s, different processes worldwide and changes to the international scenario as a result of the end of the Cold War have broadened different states' interests and foreign agendas. As a result, interaction between states has increased and multilateral activity has become more and more important. This process has been accompanied by a growing number of non-state actors aiming to influence it. The new global scenario that this set of circumstances has created means that not only the design and implementation of states' foreign policy but also the analysis of this has become increasingly complex. States have had to develop new abilities or adapt those that they already possess in order to formulate and implement their international policies in a global environment that has undergone an unprecedented change in circumstances. For its part, the study of international relations is dealing with new and dynamic interactions that it must incorporate into its analyses.

The present study explores the relevance of certain states' limitations in the formulation and implementation of foreign policy in international relations. However, studying the relevance of states' distinct abilities is not something new in international relations. Efforts to characterise 'weak states' from both a realist and neorealist perspective (the latter playing down the importance of the specific functions of states with fewer abilities) lost ground when Cold War restrictions disappeared. This new scenario gave way to efforts aimed at establishing a specific category of 'small states', incorporating new variables from the study of specific cases. Theoretically, Peripheral Realism put forward the idea of the importance that the particularities of certain states that do not play a main role in international relations could have in foreign relations. These developments have not only generated relevant observations and conclusions, but have also allowed the importance of states' functional differences for international relations to position itself as part of the academic debate.

The analytical elements that refer to general academic developments prior to and after 1990 should also be mentioned. These elements are useful when studying the specific state characteristics that demonstrate their distinct abilities in formulating and implementing foreign policy. Among those dating back many years are the multiplicity of possible aims, the discernible capacity to mobilise resources for foreign policy and the relevance of the predominant deciding model. Among the most recent are the emergence of new actors characterised by Complex Interdependence and, to a lesser extent, the growing role of social movements as revised by Constructivism, as well as the degree of interference that internal factors may have in foreign policy decisions. This development emerged in the mid-1990s, when prior academic consensus on the predominance of external factors in lesser states' creation of foreign policy began to be revised. Afterwards, Peripheral Realism and authors related to other theoretical approaches integrated with this development, awarding relevance to states' internal

factors in the formulation and implementation of foreign policy. This is of particular interest to this dissertation.

The general hypothesis of this study is to establish how convenient it is to incorporate specific analytical elements into the study of bilateral relations between states that have limited abilities for formulating and implementing foreign policy. This hypothesis is based on the fact that these states' specificity of action diminishes the explicative value of the approaches generated as a result of observing and analysing different realities.

This study also aims to identify and validate the variables that characterise these states' ability to formulate and implement policies in a specific way. By doing so, it aims to stress their importance for studies of this type, both regarding the theoretical contributions of different visions of international relations as well as specific developments, including some of the initial hypotheses on different aspects of Realism, Complex Interdependence and Constructivism. Among the latter are the previously quoted academic developments on 'small states' and the extent of the influence these internal factors may have on foreign policy decisions. In the same way, the aim is to demonstrate the importance of incorporating analytical elements that correspond to the observations and conclusions generated by studies not framed within the general scope of international relations.

In addition, the aim is also to demonstrate that the complexities of the relationship between Chile and Bolivia between 1990 and 2016 can be explained by analysing the abilities of both states during that period to formulate and implement bilateral policies. To do so, this study aims to establish the existence of two types of relationship during the period analysed. On one hand, the existence of a relationship between episodes or periods of conflictive bilateral relations - with one or both states finding it difficult to formulate and implement bilateral policy - is revised. On the other hand, checks are made to see whether there is a relationship between the periods of positive or constructive bilateral relations when they did not find it difficult to formulate and implement bilateral policy.

Aiming to answer these questions, this study is initially structured within an analytical framework that articulates the theoretical hypotheses, conclusions and observations that refer to the international action of states with certain abilities to formulate and implement foreign policy. Next, this analytical framework is used to go over the relationship between Chile and Bolivia between 1825 and 1989. The beginning of this period corresponds to the emergence of Bolivia as an independent entity and its end to the change of conditions that Chile's return to democracy in March 1990 meant for bilateral relations. Finally, the complex Chilean-Bolivian relationship between 1990 and 2016 is analysed. To do so, the theoretical and conceptual elements integrated into the analytical framework were considered. In addition, the historical aspects the bilateral relation contributes to each of these elements prior to 1990 were explored. All this occurs over eight chapters.

In Chapter 1, a theoretical and conceptual revision of the relationship between states with certain abilities for formulating and implementing foreign policy is carried out. The states' distinct abilities are tackled from different perspectives. These include 'small states' as a category of analysis; the evolution of general theoretical proposals and their relationship with 'small states'; the relevance of internal factors in foreign policy, as well as theorising about and validating hypotheses; the state as a main actor and its aims in foreign policy; direct bilateral interactions and a state subsystem; bilateral interactions in the framework of a multilateral - regional or global - system and the capacity to mobilise resources for foreign policy and state decisions in foreign policy.

Chapter 2 begins with a brief recap of the main historical events in bilateral relations between Chile and Bolivia between 1825 and 1989. Next, this period is analysed using the theoretical-conceptual elements identified in the previous chapter. Given the length of the period, the analysis is divided into subperiods according to the role territorial disputes between both countries played – or did not play – in them. By analysing this whole period, historical conclusions can be drawn. This also means that continuity and ruptures in the previously identified variables that shape the levels of analysis can be pinpointed.

In Chapter 3, the main events in the bilateral relations between the two countries between 1990 and 2016 are described; the analysis of this period makes up a central aim of this piece of work. This analysis begins in 1990 due to the fact that the two countries' democratic regime overlap allows for a symmetrical analysis of bilateral policy formulation and implementation to be carried out. As in the previous chapter, the analysis is also divided into subperiods depending on the territory's influence - or lack of such – as a trigger for disagreements between both countries.

The following five chapters include a revision of the main events of the period between 1990 and 2016, according to the same levels of analysis already used for the 1825 to 1989 period. At the end of each one, the main observations are described.

Chapter 4 tackles the states' role in bilateral relations and their aims. In Chapter 5, state-state bilateral relations are explored in two distinct scenarios. On one hand, the direct relations between both states are studied. On the other, the relations established in the framework of a specific system - in which more than two states participate - is explored. Chapter 6 focuses on the study of the relations between the two countries in question within a multilateral system, whether regional or global. Chapter 7 analyses the states' capacity to mobilise and use their resources for the good of bilateral relations. Chapter 8 analyses the most relevant decisions that shaped bilateral relations between Chile and Bolivia during the period studied. Lastly, the conclusion is presented.

This analysis means different conclusions can be drawn, the majority of which are related to specific aspects of Chilean-Bolivian bilateral links. Together, these conclusions allow for a methodologically-supported explanation of this complex relationship during the period studied. This means the work's main hypothesis - how convenient it is to incorporate specific analytical elements into the study of bilateral

relations between states that have limited abilities for formulating and implementing foreign policy - can be validated. In the same way, it gives an explicative value to the variables identified in the theoretical-conceptual framework.

Regarding the relationship between Chile and Bolivia between 1990 and 2016, the analysis of the different variables means relevant conclusions can be drawn about the three state bilateral action abilities studied. This refers to performance when formulating, implementing and adopting decisions linked to bilateral relations.

Regarding the capacity to formulate bilateral policies with the other country, two scenarios are observed. In one, these decisions favour a positive relationship that ends up being constructive. In the other, formulating decisions is linked to the increasing complexity of the bilateral relations and even to their deterioration. The latter is established by identifying state policies or actions that do not reflect the predominant aims of bilateral policies or that have ended up being counterproductive. This lack of coherence is due to the fact that it is difficult to identify the other side's main change of aim or to the reasons that make it difficult for the other state to implement modifications. On other occasions, the divergence between policies and actions with certain aims is a response to not having taken into consideration the changes in internal or external scenarios. Internally, it can be seen that the existence or possible emergence of non-state actors is occasionally not taken into consideration. Externally, policies and actions are adopted without considering modifications in the neighbouring or regional environment or the evolution of the multilateral system. In the case of Chile, certain situations do not always receive due consideration. Among them is the preponderance of Bolivia's intermittent interest in the port of Arica and the increase in Bolivian international trade through Chile that this would mean. In the same way, on reiterated occasions, Chile assigns a merely instrumental value to the negotiations for territory without sovereignty, to the counterproductive effect of discreet dialogue and to Peru's interest in the territorial status quo. In the case of Bolivia, its bilateral policy design problems are related to the lack of relevance Chilean interests are assigned and to Chilean public opinion's view on negotiating for territory with sovereignty, as well as the perception that a possible vulnerability in energy sources could erode the territory's value for Chile. To this must be added several poor attempts to incorporate Peru into the relationship with Chile through different mechanisms and overestimating the effect of moving bilateral topics into the multilateral environment.

Regarding their ability to implement the bilateral policies that allow them to meet their main aims, the conclusion is that there is a connection between efficiency in mobilising and articulating resources for bilateral relations and their evolution. The states' efficiency when mobilising and articulating different national and international resources - based on a positive relationship - explains the mutually beneficial relationship reached between 1990 and 2003 and the rearrangement of political dialogue in 2005. On the contrary, the increasing complexity that led to the deterioration of political dialogue in 2004 and 2011 is associated with states' difficulties in these same areas.

The situation described in the previous paragraph arises due to the fact that Chile and Bolivia do not use their resources to meet pressing aims or do not do so efficiently. Internally, the Chilean state could not avoid the standstill that Bolivian foreign trade through their ports came to, nor could the Bolivian state maintain their support for the positive bilateral agenda in 2003 or their backing for the pre-agreement reached regarding Silala's hydrological resources with Chile in 2009. Whether sub-regionally or regionally, Chile did not manage to neutralise the Peruvian intervention that contributed to the failure of the project aimed at constructing a Bolivian gas pipeline towards the Chilean coast. Bolivia was not able to articulate in 1990 - nor maintain in 1999 and 2005 - policies whose aim was to force or favour negotiations with Chile regarding sovereign access to the sea. The use both countries make of professional diplomacy in bilateral relations does not have the same intensity and efficiency throughout the revised period. The suggestion is that this situation and the progressive complexity of Chilean-Bolivian relations are associated. Although both states manage to articulate policies with different levels of efficiency in conflictive bilateral scenarios, it is difficult to suggest that the escalation in political deterioration associated with this is positive for the future of the bilateral relations.

In the decision-making environment, the conclusion is that presidents are the final decision-making units, making their contextual intelligence relevant. Also, the main decisions are related to territorial sovereignty and economic-business matters, in which the ethics of responsibility predominate. In these decisions, internal and external considerations can be identified for both countries. Among the internal factors, the rationality of decisions, the government perception of public opinion's evaluation of how bilateral relations are run and the possibility of stirring up nationalistic feelings all end up being relevant. In Bolivia, the emergence of an insensitive type of leadership that incorporates a government-centric rationality into bilateral decisions can be identified. Meanwhile, from the end of 2003 onwards, the Bolivian executive power was not capable of maintaining the previous constructive bilateral agenda and, in 2011, opted to take up the maritime cause again. Externally, the decisions of both countries incorporate considerations relative to an increase in international trade, the interests of Peru and the evolution of the multilateral system, with the latter both as a scenario for strengthening common-interest initiatives and something onto which bilateral differences can be transferred. The MAS Boliviano government added the possibility of gaining support for the maritime cause from ideological allies from other countries, including Chilean citizens.

Lastly, as a result of this dissertation, conclusions can be drawn about two contemporary academic international relations developments that are particularly related to the specificity of states' international action. The first is connected to studying the relevance of the distinct foreign policy abilities of 'small states'. In this sense, it can be concluded that some of the elements identified when trying to characterise these states explain the relationship between countries with certain abilities to formulate and implement foreign policy. This is the case when identifying and maintaining the states' main aims, the links between their actions and those of non-state actors and certain

characteristics of bilateral interactions in the different scenarios produced. Among the latter are the unique use these states make of the multilateral system in conflictive bilateral scenarios and the occasional difficulties they encounter when trying to mobilise resources based on certain bilateral relations. Using these elements to describe a global explanation of the relationship between countries with the aforementioned characteristics suggests that it can also be applied to the analysis of similar cases. Likewise, the convenience of using specific analytical methodologies is established, clearly incorporating theoretical elements and study conclusions, whether related to the predominant vision of international relations or not. Academic development related to the role of internal considerations in foreign policy should also be considered. This revision of the evidence shows the relevance that incorporating these considerations into bilateral policy can come to have for states with certain abilities when formulating and implementing foreign policy. In the same way, it shows how convenient it is to include these considerations when designing the analytical methodology for relations that share these characteristics.

Curriculum Vitae

Edgard Eckholt is born in Santiago de Chile on 24 November 1965. In the period 1983-1990 he studied Medicine at the Universidad de Chile. In 1994-1995 he acquired his diplomatic formation at the Academia Diplomática de Chile 'Andrés Bello'. He obtained a Master degree in International Relations at the Institute of Advance Studies of the Universidad de Santiago in 2010. He has occupied several positions within the Chilean academic corps in several countries. He is currently First Secretary at the Chilean Embassy in Madrid, Spain.