



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

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.

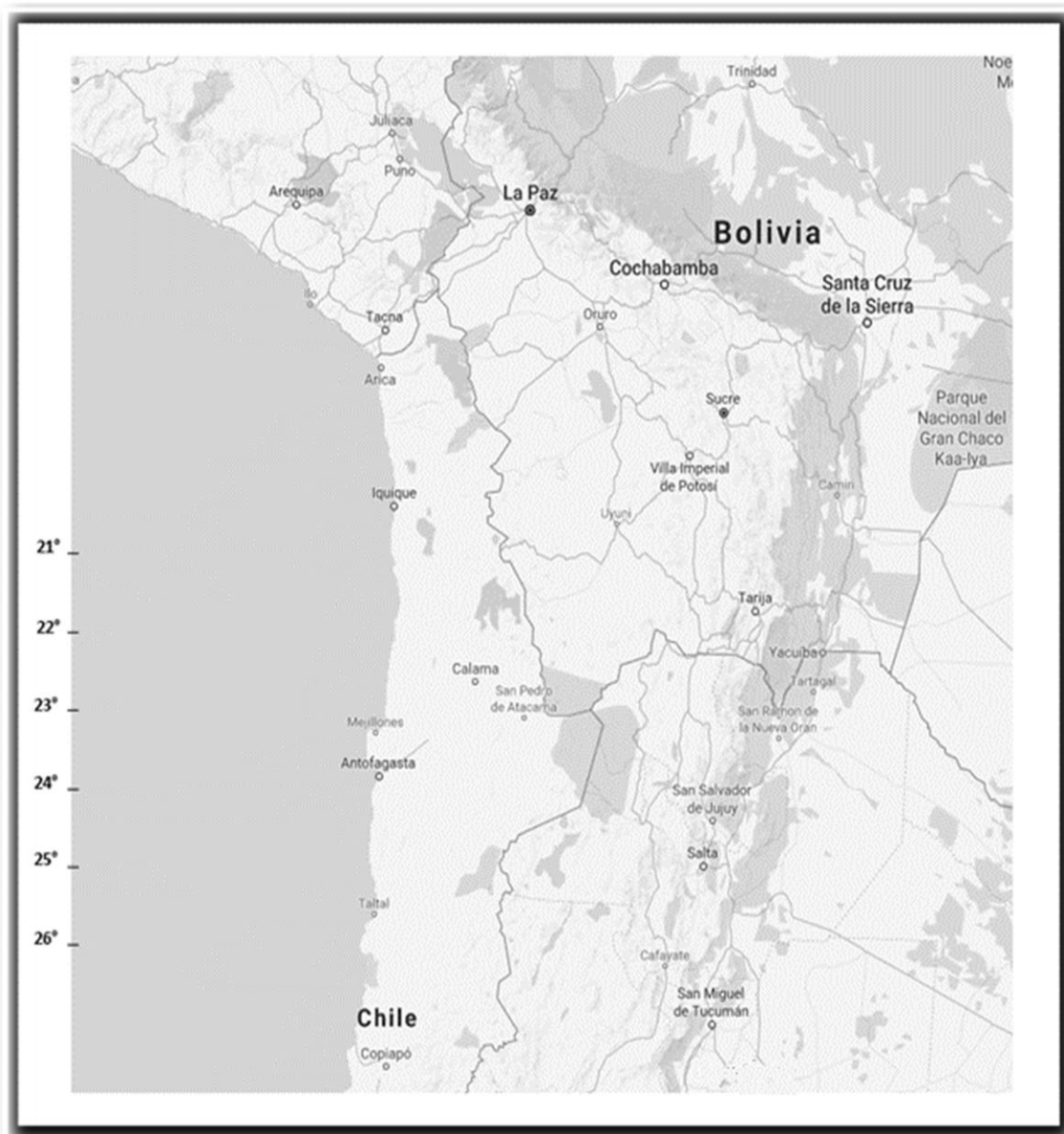
2.1 Consideraciones Generales relativas a la revisión de los antecedentes históricos

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 Paita, 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*, N° 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, Nº 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 Ríva-Agüero*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Nº 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 Legislativos 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 impreneur.

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 Cancillería 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 “enfoco 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 Buce reitaron 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). *Fragments 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. Irurozqui (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, N° 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*, N° 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. Namihás (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°) hacía 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. Irurozqui (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 Paceaña.

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 benefició 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. Namihás (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. Quiral (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 inadmisibles 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 Conferencias 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.*

Balace 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 “enfoco 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 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 diputas 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*, Nº 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*, N° 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. Irurozqui (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. González, 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 argumentado 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 sobrevida 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.