



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 4

Los Estados de Chile y Bolivia como actores centrales y sus objetivos en la relación bilateral 1990-2016: Primer nivel de análisis

Desde una perspectiva general, la revisión efectuada permitió observar que la actividad de ambos Estados se desarrolló en un escenario en el que otros actores pugnarón por lograr injerencia en política bilateral. En algunas ocasiones los intereses de esos actores fueron complementarios con las políticas impulsadas por los Estados y las potenciaron. En otras ocasiones, compitieron con ellas o se contrapusieron. Por ello, las capacidades para definir e implementar los objetivos propios, a la vez que identificar y reaccionar ante las modificaciones de objetivo del otro Estado, resultaron determinantes para el curso de la relación bilateral. La revisión de los principales episodios del periodo, busca identificar las fluctuaciones que podrían haber exhibido ambos Estados en sus capacidades para mantener el curso de la relación bilateral conforme a sus objetivos. Se revisará la injerencia de actores no estatales en ello, como así también los efectos de cambios del objetivo prioritario decidido por alguno de los Estados. De verificarse estas situaciones, o alguna de ellas, el análisis que se realiza busca contribuir a dos situaciones. Establecer la existencia de una asociación entre lo observado y la existencia de capacidades estatales acotadas para formular y ejecutar la relación vecinal. Asimismo, otorgar valor explicativo a las variables identificadas previamente y a la decisión de utilizar una metodología de análisis particular.

4.1 Rol de los Estados y la acción de otros actores en relación bilateral chileno-boliviana

Desde 1990, los presidentes de Chile y Bolivia fueron los principales responsables de la política exterior, incluida la bilateral, conforme a las atribuciones que les reservaron sus Constituciones. Así lo estableció la Constitución boliviana de 1967 que regiría al país altiplánico hasta comienzos de 2009.¹ También la Carta fundamental dictada en febrero de 2009.² Lo mismo aconteció con la Constitución chilena de 1981.³ Estas tres constituciones, dos de las cuales aún están vigentes, reservaron al Poder Ejecutivo la conducción de las relaciones internacionales. En el caso de los Poderes Legislativos, en ambos países las constituciones citadas les asignaban un rol acotado en las políticas exteriores, lo que no inhibió a algunos parlamentarios de buscar injerencia en la relación bilateral. Adicionalmente, en los dos países, los regímenes democráticos generaron condiciones propicias para la incorporación de otros actores en la relación bilateral.

¹ Lexivox (2017). Bolivia: Constitución política de 1967, 2 de febrero de 1967.

² Lexivox (2009). *op. cit.*

³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Decreto N° 100, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Los Estados de Chile y Bolivia se complementan con otros actores (1990-2003)

Luego del retorno de Chile a la democracia en 1990, los gobiernos de ambos países se involucraron en un diálogo que permitió una positiva relación bilateral. Se superaron diferencias menores, como demarcaciones fronterizas pendientes y el problema del acopio de minerales en la ciudad de Antofagasta. A la vez, se avanzó en materias sustantivas firmando un conjunto de acuerdos en diferentes ámbitos. Aunque sin resultado, los gobiernos también abordaron la posibilidad de negociar un enclave en Pisagua en 1990 y la incorporación de Iquique al régimen de libre tránsito en 1997. En 1993, el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consultas Políticas institucionalizó un diálogo oficial pese a la ausencia de relaciones diplomáticas. Liderados por sus mandatarios, Chile y Bolivia crearon el Comité de Frontera e Integración en 1997, concordaron la “Agenda de Algarve” en 2000 y avanzaron en la negociación del proyecto de gasoducto a contar de 2001. El deterioro episódico del diálogo bilateral también respondió a decisiones presidenciales. Este fue el caso de las declaraciones del Presidente Jaime Paz Zamora en 1993, la ofensiva internacional boliviana emprendida por el Presidente Banzer en el período 1997-1999, y los desacuerdos entre mandatarios a fines de 2003, que fueron explícitos en 2004.

La actividad parlamentaria relativa a la relación bilateral adquirió progresiva notoriedad desde 1990. Ese año, ambos Senados iniciaron sus contactos con una reunión de sus presidentes.⁴ Los congresistas de los dos países se reunieron en 1992, 1994 y 1995. Este último año quedó conformada una comisión de Senadores en Chile para tratar los asuntos de Bolivia.⁵ Pese a ello, en 1993 y 1997, respectivamente, hubo declaraciones de congresistas bolivianos que dejaron en evidencia interpretaciones divergentes respecto al libre tránsito y la naturaleza del Silala.⁶

A nivel comunal, los ediles y autoridades de Arica, Iquique, Tocopilla, Mejillones, Putre, Santa Cruz, Oruro y de la Gran Tierra de los Lípez (Potosí) protagonizaron contactos vecinales entre 1991 y 2001.⁷ En el país altiplánico, un conjunto de organizaciones sindicales y ciudadanas resultó determinante en la “guerra del gas” y en el fracaso del proyecto de gasoducto en 2003.⁸ Entre ellas, la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Obrera Regional de la ciudad de El Alto (COR), las juntas de vecinos de El Alto y los comités cívicos de Tarija y Santa Cruz.⁹ Ante esa oposición, el Presidente Quiroga descartó firmar el acuerdo del gasoducto con Chile.¹⁰

Desde 1990, los sectores empresariales de ambos países comenzaron a exhibir un dinamismo que se complementó con la acción de sus gobiernos. A fines de ese año, en

⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1990). *op. cit.*

⁵ S. Bitar (2012). *Un futuro común. Chile, Bolivia y Perú*. Santiago: Penguin Random House.

⁶ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

⁷ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2001). *op. cit.*

⁸ Se trató de la primera oportunidad en que se podría concluir que el complejo Estado-sociedad civil descrito por el Constructivismo lograba injerencia efectiva en el curso de la relación bilateral.

⁹ C. Villegas (2004). *op. cit.*

¹⁰ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

el Primer Encuentro Empresarial Chile-Bolivia, la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, firmaron el “Acta de La Paz”. El documento recomendó iniciar un proceso de complementación económica a través de la firma de un acuerdo bilateral.¹¹ Al año siguiente, ya existían cámaras de comercio Boliviano-chilenas en La Paz y Santa Cruz.¹² Entre 1990 y 1993, los sectores privados de Chile y Bolivia comenzaron a buscar oportunidades de negocios en el otro país. Empresarios bolivianos visitaron Iquique en 1990 y Arica en 1991, participaron en la Feria Internacional de Santiago en 1991, 1992 y 1993, así como en la feria minera “Expomin” en la misma ciudad el año 1992.¹³ Sus contrapartes chilenas se hicieron presentes en Bolivia a través de misiones comerciales en 1991 y 1992, y asistieron a la Feria de Santa Cruz en 1992 y 1993.¹⁴ Estas iniciativas estimularon la firma del Acuerdo de Complementación Económica en 1993, el que se benefició posteriormente de sucesivos Protocolos, y la suscripción del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, en 1994. Asimismo, la actividad comercial favoreció la idea de negociar un tratado de libre comercio (TLC). La búsqueda del fortalecimiento de diversos vínculos durante la década de 1990, que puede ser explicado por postulados de la Interdependencia, buscó superar desconfianzas de carácter realista que habían predominado en forma previa.

Aunque el año 2000, la empresa DUCTEC amenazó con complicar la relación bilateral al intentar cobrar a empresas chilenas por las aguas del Silala, la iniciativa no prosperó.¹⁵ A contar de 2001, el apoyo de los principales actores del sector privado boliviano fue relevante para el inicio de la negociación del proyecto de gasoducto con Chile.¹⁶ Con posterioridad, al desencadenarse las protestas de la “guerra del gas” el año 2003, los empresarios de Santa Cruz buscaron mantener el régimen jurídico para posibilitar el proyecto.¹⁷ A mediados de ese año, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Cámara Departamental de Industria de Cochabamba apoyaron la iniciativa de rehabilitar la vía férrea Arica-La Paz.¹⁸ La decisión del Ejecutivo boliviano de buscar incorporar territorio con soberanía en las negociaciones con Chile desde fines de 2003 respondió a lo que entendió era requerido por su opinión pública (*vid supra*, p. 153).

Por su parte, los medios de prensa sólo tuvieron injerencia esporádica. En 1996, el periódico boliviano El Diario acusó a Chile de desviar las aguas del Silala.¹⁹ Tras ello, desplegó una exitosa campaña que llevó al cuestionamiento de la naturaleza fluvial de esos recursos hídricos. En septiembre de 2001, el periódico chileno La Tercera divulgó la negociación reservada del proyecto de gasoducto.²⁰ Esa publicación desencadenó una

¹¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1990). *op. cit.*

¹² O. Fuentes (1993). *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1991). *op. cit.*

¹⁵ “Empresa boliviana cortará suministro de agua del Río Silala a Chile”, *El Mercurio*, Santiago, 13 de junio de 2000.

¹⁶ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

¹⁷ C. Villegas (2004). *op. cit.*

¹⁸ “Privados piden rehabilitar tren Arica-La Paz. Bolivia”, *La Razón*, La Paz, 4 de junio de 2003.

¹⁹ A. Bazoberry (2003). *op. cit.*

²⁰ V. Mirosevic (2011). *op. cit.*

reacción contraria en Bolivia. En este período, dos académicos bolivianos presentaron propuestas que resultarían relevantes para la relación bilateral con posterioridad. El año 2000 Ramiro Orias postuló que los actos unilaterales en los que Chile había estado dispuesto a negociar la entrega de territorio a Bolivia podían tener validez jurídica en una demanda.²¹ Para ello, se basó en la Teoría de los Actos Unilaterales de los Estados como fuente emergente del Derecho Internacional Público, específicamente la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.²² En 2003, el hidrólogo Antonio Bazoberry afirmó en su libro *El mito del Silala* que los recursos hídricos del Silala no correspondían a un río, sino a bofedales cuyas aguas no fluyen naturalmente por la superficie ni son parte de una cuenca hidrográfica.²³

Estados parcialmente complementarios e incremento de injerencia de otros actores (2004-2010)

Los principales acuerdos y desacuerdos en el periodo 2004-2010 respondieron, en último término, a decisiones de los mandatarios de ambos países. Los desacuerdos más relevantes fueron las decisiones bolivianas que descartaron el proyecto de gasoducto por territorio chileno, vender gas a Chile, y continuar la negociación de un TLC. Asimismo, las decisiones chilenas que descartaron negociar soberanía territorial y que llevaron a la suspensión transitoria de la negociación de los protocolos del ACE-22. Cabe observar que estas situaciones se produjeron básicamente el año 2004.²⁴ Entre los acuerdos de mayor importancia se contaron la recomposición del diálogo concretada en 2005 y el establecimiento de la “Agenda de los 13 puntos” en 2006. El año 2005, el positivo diálogo entre los presidentes Rodríguez Veltzé y Lagos, favorecido por su encuentro en reuniones internacionales en Nueva York, Salamanca y Montevideo, resultó determinante.²⁵ Los sucesivos Protocolos que ampliaron el ACE-22 y los esfuerzos por resolver diferencias respecto a recursos hídricos fueron otras iniciativas lideradas por los presidentes. Las decisiones de los mandatarios que generaron o incrementaron la tensión bilateral fueron múltiples.

Si los actores no estatales habían favorecido en general una relación bilateral positiva desde 1990, desde 2003 exhibieron un cambio que se con posterioridad incidió en la relación con Chile. Primero, se produjo el fin del consenso previo entre la mayoría parlamentaria (MNR, MIR, ADN, NFR) respecto a negociar un gasoducto por Chile. Después, el opositor Movimiento al Socialismo (MAS) organizó protestas masivas para

²¹ R. Orias (2004). *op. cit.*

²² “Ramiro Orias, el abogado que propuso demandar a Chile”, *Página Siete*, La Paz, 14 de octubre de 2015.

²³ A. Bazoberry (2003). *op. cit.*

²⁴ La creciente cobertura de prensa internacional disponible permitió que ambos Estados la utilizarán en forma articulada para exponer sus intereses y acciones, incluidas aquellas que podrían interpretarse como de retaliación.

²⁵ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: La recomposición del diálogo político con Chile responde a mi decisión como Presidente de reconducir la política exterior frente a Chile luego de una evaluación del curso que había tomado durante la gestión de mi predecesor Carlos Mesa en ejercicio de atribuciones constitucionales. Se concreta a través de diversos contactos diplomáticos y políticos con el Gobierno de Ricardo Lagos”.

impedir un acuerdo con Chile. Esto, tras acusar al Gobierno de negociar de espaldas al pueblo.²⁶ No obstante ello, el año 2006 la aproximación a Chile concretada por el Presidente Rodríguez fue bien recibida por la opinión pública boliviana. Durante las reuniones del Consejo de ex-Cancilleres y del Congreso de Bolivia, no se censuró el renovado diálogo con Chile.²⁷ Las críticas a la conducción de la relación bilateral sólo reemergieron en 2009 como reacción al preacuerdo por los recursos hídricos del Silala.²⁸

En el caso chileno, la negociación de la "Agenda de los 13 puntos" en 2006 fue utilizada por actores políticos que, en general, buscaron obtener notoriedad. Algunos apoyaron la agenda, incluso antes de su aprobación, otros cuestionaron su falta de precisiones respecto a la materia más relevante para Bolivia, el tema marítimo. En junio de ese año, congresistas chilenos se reunieron con autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo boliviano argumentando desarrollar diplomacia parlamentaria.²⁹ Propusieron crear una liga interparlamentaria binacional y firmaron la "Declaración de La Paz", comprometiéndose a buscar fórmulas de solución para los conflictos binacionales pendientes.³⁰ En 2007, el diputado oficialista chileno, Jorge Tarud, solicitó a su Cancillería sincerar el diálogo con Bolivia para no crear falsas expectativas en el país vecino.³¹ Desde ese mismo año, las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambos Senados se reunieron en forma periódica. En ese marco, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile, conformó el Grupo Interparlamentario Chileno-Boliviano el año 2010. Hasta el año 2011, en general la participación del Congreso de Chile en las relaciones exteriores estuvo caracterizada por un bajo perfil. En lo fundamental, apoyó los lineamientos de su Cancillería.³²

Durante el período 2004-2010, el incremento del flujo de bienes, favorecido por el libre tránsito y por el ACE-22 y sus protocolos, generó beneficios, pero también dificultades con actores no estatales. El escenario más complejo se produjo en los puertos chilenos. La privatización de algunas faenas y el aumento del comercio

²⁶ A. Pennycook (2013). *op. cit.*

²⁷ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: "¿Se produjeron manifestaciones relevantes de algún actor político o de la sociedad boliviana que buscasen lograr injerencia en las decisiones del Poder Ejecutivo respecto a la relación bilateral con Chile?" "Ninguna relevante que yo recuerde. Al contrario, el registro de las reuniones que sostuve con el Presidente Lagos, quien también acudió a la ceremonia de transmisión de mando presidencial, fueron bien recibidas por la opinión pública que le dio muestras de simpatía a su llegada a La Paz. También recuerdo que durante mi Presidencia se celebraron reuniones del Consejo de Ex Cancilleres y del Congreso de la República referidas a la relación con Chile, sin que se hubiese producido manifestación de censura ni injerencia alguna".

²⁸ "Embajador Alberto Van Klaveren. "Hubo varios esfuerzos para avanzar en un arreglo sobre el río Silala, pero siempre fueron suspendidos o terminados por la parte boliviana", *El Mercurio*, Santiago, 28 de marzo de 2016.

²⁹ D. Valda (2010). Construcción de una Política Comunicacional para la cooperación entre Chile y Bolivia. Análisis mediático de la prensa 2006-2007 y visión de los actores y expertos. Tesis de Grado para optar a Magíster de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, abril.

³⁰ "Chile-Bolivia: Diplomacia parlamentaria causa alboroto", *Inter Press Service*, 30 de junio de 2006.

³¹ "Descarta acuerdo sobre salida marítima", *La Prensa*, Ciudad de Panamá, 7 de agosto de 2007.

³² G. Aranda y J. Riquelme (2011). Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, Nº 28.

internacional boliviano, determinaron que paralizaciones de estibadores y aduaneros afectasen la relación bilateral. A contar de 2004, tras el ingreso de operadores privados en los puertos de Arica y Antofagasta, los transportistas bolivianos ya no responsabilizaron a los sindicalistas chilenos, como lo habían hecho el año 2003.³³ Desde entonces, al producirse paralizaciones de estibadores, se alinearon con las autoridades de su país que cuestionaban el cumplimiento del libre tránsito por parte de Chile.³⁴ En tanto la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia expresó su preocupación al Gobierno de La Paz y le solicitó buscar soluciones, la Cancillería boliviana advirtió a Chile que podía recurrir a la OEA.³⁵ El año 2007, junto con protestar por un aumento de tarifas portuarias, Bolivia reiteró que no reconocería a la empresa Terminal Puerto Arica como intermediaria entre el Estado y los empresarios de su país.³⁶ Entre 2003 y 2010 hubo cinco paros portuarios - 2003, 2004, 2007, 2008 y 2009 -, que totalizaron 41 días y motivaron protestas bolivianas.³⁷

Diferentes fueron las situaciones experimentadas en Bolivia por las empresas DUCTEC, boliviana, y Quiborax, chilena, que vieron canceladas sus concesiones en Bolivia. El año 2003, debido a su incumplimiento del contrato, el Estado boliviano canceló una concesión otorgada a DUCTEC para utilizar las aguas del Silala.³⁸ Ello restó importancia a la negativa chilena a reconocer la licitación de lo que consideraba un río de curso internacional.³⁹ Al año siguiente, Quiborax vio canceladas concesiones mineras que se le habían concedido con anterioridad. El año 2005 la empresa optó por demandar al Estado boliviano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).⁴⁰ Pese a estas situaciones, los empresarios de ambos países continuaron reuniéndose en forma periódica hasta la Rueda de Negocios Chile-Bolivia en Santiago en 2010.⁴¹

La sociedad civil resultó protagónica en dos episodios relevantes durante el período. En marzo de 2006, con motivo de la asistencia de Evo Morales a la ceremonia de cambio de mando presidencial en Chile, el mandatario y la causa marítima de su país, recibieron diferentes manifestaciones de apoyo de chilenos. Primero, en un acto masivo que contó con la asistencia de seis mil simpatizantes e incluyó a algunos políticos.⁴² Después, durante una reunión con el Comité de Coordinación del Reencuentro boliviano-

³³ "Gremios en picada contra portuarios", *La Estrella de Arica*, Arica, 24 de octubre de 2003.

³⁴ "Camioneros bolivianos solidarizan y se complica más el paro en Arica", *El Mercurio*, Santiago, 16 de abril de 2004.

³⁵ "Bolivia notifica a Chile que apelará a la OEA por paro en Arica", *El Mercurio*, Santiago, 17 de abril de 2004.

³⁶ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

³⁷ A. Guzmán (2012). El libre tránsito de Bolivia y el ferrocarril Arica-La Paz. *Reintegración Marítima Bolivia blog*.

³⁸ "Silala, las aguas de la discordia". *Ideas y Propuestas*, Fundación Jaime Guzmán, Santiago, Nº 38, septiembre de 2009, pp. 1-7.

³⁹ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

⁴⁰ "El juicio internacional que una empresa chilena ganó a Bolivia", *La Tercera*, Santiago, 20 de septiembre de 2015.

⁴¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). *op. cit.*

⁴² D. Valda (2010). *op. cit.*

chileno.⁴³ Con posterioridad, en 2009, el Comité Cívico Potosinista (Comcipo) y delegados de la población de Quetena Chico, se opusieron e hicieron fracasar el preacuerdo de su Gobierno con Chile respecto al Silala.⁴⁴ La población de Potosí consideró que el acuerdo ponía en cuestión la plena propiedad boliviana del recurso hídrico y omitía la existencia de una deuda histórica por su utilización.⁴⁵ La injerencia lograda por la sociedad civil boliviana en este episodio, al igual que lo acontecido en 2003, puede interpretarse desde una visión constructivista. Pese a lo anterior, la actividad integradora de los ediles a través de asociaciones municipales transfronterizas se mantuvo hasta 2010.⁴⁶

Deterioro del diálogo entre Estados y consolidación de la actividad de otros actores (2011-2016)

A contar de 2011, tanto las disputas que llevaron al deterioro de la relación bilateral, como a su judicialización de la misma, respondieron a intervenciones y decisiones de los Estados. Hubo desacuerdos relativos al libre tránsito, el transporte, los recursos hídricos, el desminado y, el más relevante, respecto a la obligación de negociar un acceso soberano al mar para Bolivia. También se enmarcaron en la esfera de responsabilidad estatal las detenciones de uniformados bolivianos en territorio chileno los años 2011 y 2013. La captura del ex-General boliviano René Sanabria efectuada en Panamá por la Oficina Anti-Drogas de los Estados Unidos por sus vínculos con el narcotráfico, fue otro episodio que involucró a los gobiernos. En Chile, la policía colaboró con la agencia norteamericana en la operación de captura de Sanabria.⁴⁷ En Bolivia, el Presidente Evo Morales manifestó su molestia por no haber sido informado de ella.⁴⁸ Un elemento novedoso fue la estrategia desplegada por los gobiernos para involucrar en forma activa en la relación bilateral a ex-presidentes y ex-ministros. También lo fue la búsqueda de apoyo que realizó Bolivia para su causa marítima entre personalidades internacionales y miembros o agrupaciones de la sociedad civil chilena.

Al interrumpirse el diálogo entre las autoridades de Santiago y La Paz en 2011, la conducción de la relación bilateral fue el tema de reiteradas intervenciones de políticos en los medios de comunicación. En 2011, cuando el Gobierno boliviano anunció su intención de demandar a Chile, obtuvo el inmediato apoyo de ex-presidentes de ese país.⁴⁹ En pocos, días se sumó el Congreso en forma transversal.⁵⁰ Meses más tarde, un

⁴³ "Aclaman a Evo en Chile y gritan "mar para Bolivia"", *Rebelión*, 13 de marzo de 2006.

⁴⁴ "Bolivia-Chile: Potosí se movilizará contra la negociación en las aguas del Silala", *EjuTV*, La Paz, 8 de julio de 2009.

⁴⁵ "La cuestión del Silala", *La Razón*, La Paz, 15 de junio de 2016.

⁴⁶ F. Arenas (2013). *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos*. Santiago: RIL Editores.

⁴⁷ "Pesquisa de agentes encubiertos del OS-7 fue clave para caída del zar antidrogas de Bolivia", *El Mercurio*, Santiago, 3 de marzo de 2011.

⁴⁸ "Evo acusa a Chile de deslealtad por no informar sobre zar antidrogas", *EjuTV*, La Paz, 1 de mayo de 2011.

⁴⁹ "Ex Presidentes de Bolivia respaldan demanda internacional contra Chile", *La Tercera*, Santiago, 28 de marzo de 2011.

⁵⁰ "Bolivia. Congreso respalda decisión de Morales de demandar a Chile en tribunales internacionales", *InfoBolivia*, La Paz, 10 de abril de 2011.

grupo de ex-cancilleres también apoyó a decisión del Gobierno.⁵¹ La presentación de la demanda en 2013, motivó nuevas manifestaciones de respaldo político que convocó a todo el espectro político boliviano.⁵² En mayo de 2013, la Presidenta de la Cámara Baja boliviana cuestionó la reinauguración del tramo chileno del ferrocarril Arica-La Paz.⁵³ En septiembre, el Legislativo boliviano aprobó una Ley que permitía al Ejecutivo boliviano denunciar o renegociar tratados internacionales contrarios a la Constitución de 2009.⁵⁴ A fines de ese año, parlamentarios oficialistas y opositores, apoyaron la idea de demandar a Chile para obtener un resarcimiento económico por las pérdidas generadas por un paro de los aduaneros chilenos.⁵⁵ Ese mismo año, con apoyo transversal a la causa marítima, el Gobierno designó al ex-Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé como Embajador Extraordinario y Agente de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia.⁵⁶ Al año siguiente, el ex-Presidente Carlos Mesa fue nombrado Vocero de la Demanda Marítima.⁵⁷ Esto, después que la oposición lo sugiriese a través de la prensa.⁵⁸

En febrero de 2014, numerosos parlamentarios descartaron que Bolivia dialogase con Chile excluyendo el tema marítimo.⁵⁹ Al mes siguiente, el Presidente de la Cámara Alta boliviana propuso incluir el desminado en la agenda con Chile.⁶⁰ En mayo de 2014, el candidato opositor a la presidencia, Samuel Doria, apoyó la idea de nuevas demandas si ello resultaba necesario.⁶¹ Con posterioridad, a mediados de 2016, diputados y senadores bolivianos sesionaron en el Silala como un acto de soberanía.⁶² Al concretarse la demanda chilena por esos recursos hídricos el año 2016, políticos del Gobierno y de la oposición la rechazaron en Bolivia.⁶³ Lo mismo hicieron algunos empresarios.⁶⁴ En agosto de 2016, senadores bolivianos propusieron judicializar la situación del río Lauca.⁶⁵ También exigieron que el diálogo referido a materias portuarias fuera entre

⁵¹ "Ocho ex Cancilleres apoyan a Morales en demanda a Chile de salida al Pacífico", EFE, 16 de junio de 2011.

⁵² "Congreso boliviano respalda demanda contra Chile ante La Haya", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 23 de marzo de 2013.

⁵³ "Tejada dice que ferrocarril de Chile es una "mofa" a Bolivia", *La Razón*, La Paz, 13 de mayo de 2013.

⁵⁴ "Evo promulga ley para renegociar o denunciar tratados internacionales", *La República*, La Paz, 18 de septiembre de 2013.

⁵⁵ "Legisladores respaldan que Gobierno pida a Chile resarcimiento por daño económico", *Bolivia.com*, La Paz, 2 de diciembre de 2013.

⁵⁶ "Rodríguez Veltzé representará a Bolivia en juicio contra Chile ante La Haya", *El Día*, La Paz, 3 de abril de 2013.

⁵⁷ "El Presidente designa a Mesa y refuerza la estrategia ante la CIJ", *La Razón*, La Paz, 29 de abril de 2014.

⁵⁸ "Expectativa por inicio formal de demanda marítima en La Haya", *El Diario*, La Paz, 10 de junio de 2013.

⁵⁹ "Congresistas rechazan que Chile excluya del diálogo el tema mar", *Página Siete*, La Paz, 14 de marzo de 2014.

⁶⁰ "Rojas sugiere que con Chile se hable de desminado", *Página Siete*, La Paz, 19 de marzo de 2014.

⁶¹ "Líder de la oposición boliviana: "Si la demanda no prospera, seguiremos por otras vías"", *La Tercera*, Santiago, 5 de mayo de 2015.

⁶² "Al menos 60 legisladores sesionan hoy en la zona del Silala", *La Razón*, La Paz, 4 de julio de 2016.

⁶³ "Rechazo a demanda de Chile por el Silala", *Bolivia.com*, La Paz, 7 de junio de 2016.

⁶⁴ "Empresarios califican de vergonzoso y agresivo anuncio de Chile de demandar a Bolivia por el Silala", *Cambio*, La Paz, 6 de junio de 2016.

⁶⁵ "Plantean que Mesa medie en defensa del río Lauca", *El Diario*, La Paz, 2 de agosto de 2016.

Estados.⁶⁶ No obstante esos importantes apoyos, también hubo cuestionamientos aislados a la política exterior del Gobierno respecto a Chile. El año 2012, se criticó la lentitud en concretar la demanda contra Chile por el tema marítimo.⁶⁷ Posteriormente, la oposición acusó al Gobierno de utilizar la relación bilateral para obtener réditos políticos internos.⁶⁸ El año 2016, el ex-Presidente Jaime Paz Zamora observó la inutilidad de llevar a Chile a la Corte Internacional de Justicia si no había diálogo entre autoridades.⁶⁹

En Chile, las intervenciones de políticos de diferentes sectores relativas a la relación bilateral se hicieron constantes a contar de 2011. Ese año, los miembros de las comisiones de relaciones exteriores del Congreso calificaron de presión indebida la intención de demandar a Chile dada a conocer por Bolivia.⁷⁰ En 2013, rechazaron los alcances de la demanda boliviana.⁷¹ Con posterioridad, solicitaron presentar una Excepción Preliminar requiriendo que la CIJ se declarase incompetente.⁷² Asimismo, apoyaron la idea de presentar una demanda por el Silala y, una vez concretada, la respaldaron.⁷³ Con motivo de la campaña presidencial efectuada en Chile el año 2013, varios precandidatos abordaron explícitamente la relación chileno-boliviana.⁷⁴ Sin embargo, las dos principales candidatas, Michelle Bachelet y Evelyn Matthei, no abordaron el tema. Durante el año 2014, coincidente con el cambio de administración en Chile, algunos políticos abordaron nuevamente el tema marítimo. Marco Enríquez Ominami, propuso una mesa tripartita con Perú.⁷⁵ Por su parte, el oficialista Diputado Jorge Tarud, descartó un eventual diálogo con Bolivia que en tanto la demanda marítima persistiese.⁷⁶ Otros parlamentarios ofrecieron su apoyo para divulgar la posición de Chile internacionalmente.⁷⁷ A mediados de mismo año, el Agente de Chile ante la Corte Internacional de Justicia, Felipe Bulnes, intervino en otro sentido. Cuestionó los intentos que estimó eran realizados en su país con la intención de influir en la estrategia seguida por el Gobierno en el caso, aseverando que esa conducta rompía el precedente de

⁶⁶ "Transportistas bolivianos piden ser escuchados por las autoridades chilenas", *Sputnik Mundo*, 24 de septiembre de 2016.

⁶⁷ "Oposición critica discurso de Evo Morales por el día del Mar", *EjuTV*, La Paz, 23 de marzo de 2012.

⁶⁸ "Piñera responde a Morales que dice 'la verdad'", *Los Tiempos*, La Paz, 11 de junio de 2013.

⁶⁹ "Jaime Paz Zamora. No debemos pelearnos con Chile", *El Deber*, Santa Cruz, 11 de agosto de 2016.

⁷⁰ "Comisión de RREE del Senado critica actitud de Bolivia y rechaza 'presiones inadecuadas'", *La Tercera*, Santiago, 23 de marzo de 2011.

⁷¹ "Diputados UDI: Chile no tiene nada que negociar con Bolivia", *Terra.cl*, 23 de abril de 2013.

⁷² "Senadores de la comisión de RR.EE. se inclinan por plantear incompetencia de la Corte", *El Mercurio*, Santiago, 24 de abril de 2014).

⁷³ "Transversal respaldo de senadores a demanda de Chile por aguas del río Silala", *El Mercurio*, Santiago, 7 de junio de 2016.

⁷⁴ "Candidatos a presidencia de Chile proponen solucionar tema marítimo", *El Diario*, La Paz, 11 de noviembre de 2013.

⁷⁵ "Enríquez-Ominami propone mesa tripartita para negociar salida al mar de Bolivia", *La Tercera*, Santiago, 4 de febrero de 2014.

⁷⁶ "Tarud (PPD) llama al próximo gobierno a desechar política de cuerdas separadas con Bolivia", *El Mostrador*, Santiago, de febrero de 2014.

⁷⁷ "Cancillería evalúa contratar asesoría comunicacional por juicio en La Haya", *La Tercera*, Santiago, 25 de abril de 2014.

unidad en el manejo de la política exterior chilena.⁷⁸ El año 2014, numerosos parlamentarios chilenos manifestaron su rechazo ante la intervención de países ALBA en materias que estimaron propias de la relación chileno-boliviana.⁷⁹ Al año siguiente, hicieron lo mismo ante una situación similar que involucró a Perú.⁸⁰ Por otra parte, a contar de 2014, ex-presidentes y ex-cancilleres chilenos, junto a otros políticos, se reunieron con la Presidenta Bachelet para analizar la evolución de la relación bilateral chileno-boliviana.⁸¹ Desde junio de ese año, los ex-cancilleres de Chile apoyaron en forma explícita la política vecinal del Gobierno.⁸² Lo mismo hicieron cuatro ex-presidentes en agosto.⁸³

Sin embargo, a mediados de 2015, congresistas de diferentes sectores formularon reparos a la gestión del Agente de Chile ante la Corte Internacional de Justicia.⁸⁴ El año 2015, cuando la Corte de La Haya rechazó la Excepción Preliminar presentada por Chile, algunos parlamentarios cuestionaron la conveniencia de permanecer en el Pacto de Bogotá.⁸⁵ En marzo de 2016, congresistas de los dos partidos políticos de la centro-derecha solicitaron el retiro de Chile del Pacto. Primero, lo hicieron un Senador y un Diputado de Renovación Nacional.⁸⁶ Después, lo hizo la bancada parlamentaria de la Unión Demócrata Independiente.⁸⁷ Al año siguiente, algunos legisladores solicitaron incluir aspectos históricos en la Contra-memoria de Chile a la Corte Internacional de Justicia.⁸⁸ Posteriormente, criticaron la visita del Canciller boliviano David Choquehuanca a los puertos de Arica y Antofagasta.⁸⁹ Asimismo, visitaron la zona fronteriza donde el Silala fluye desde Bolivia.⁹⁰ En abril de 2016, el ex-Canciller chileno Miguel Schweitzer afirmó que el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno evaluaba el

⁷⁸ "Felipe Bulnes: 'Ha habido irresponsabilidad y demagogia'", *La Tercera*, Santiago, 15 de junio de 2014.

⁷⁹ "Diputados tildan de una 'agresión hacia Chile' declaración de países del ALBA en apoyo a Bolivia", *El Mercurio*, Santiago, 17 de diciembre de 2014.

⁸⁰ "Parlamentarios piden que Cancillería envíe nota de protesta a Perú por 'apoyar' demanda boliviana", *Diario Financiero*, Santiago, 25 de junio de 2015.

⁸¹ "Lea el discurso completo de la Presidenta Michelle Bachelet", *La Tercera*, Santiago, 7 de julio de 2014.

⁸² "Ex-cancilleres respaldan demanda del Ejecutivo y fueron claves en la decisión", *El Mercurio*, Santiago, 7 de junio de 2016.

⁸³ "Ex-presidentes realizarán gira internacional para explicar postura de Chile ante demanda boliviana", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 18 de agosto de 2014.

⁸⁴ "Comisión de RR.EE. de la Cámara hace crítico análisis de rol de Agente Insulza", *El Mercurio*, Santiago, 4 de mayo de 2016.

⁸⁵ "Senador Coloma pide que Chile se retire del Pacto de Bogotá: 'Es el momento'", *El Mercurio*, Santiago, 25 de septiembre de 2015.

⁸⁶ "Legisladores chilenos piden el retiro del Pacto de Bogotá", *El Diario*, La Paz, 24 de marzo de 2016.

⁸⁷ "UDI pide terminar de manera 'inmediata e irrevocable' relación con Bolivia", *Pulso*, Santiago, 30 de marzo de 2016.

⁸⁸ "Demanda ante La Haya: Senadores pedirán dar importancia a antecedentes históricos", *La Tercera*, Santiago, 29 de febrero de 2016.

⁸⁹ "Canciller boliviano llega a Arica y se encuentra con rechazo transversal chileno", *El Mostrador*, Santiago, 18 de julio de 2016.

⁹⁰ "Diputados de Chile visitan manantiales del Silala", *Página Siete*, La Paz, 8 de septiembre de 2016.

retiro del Pacto de Bogotá.⁹¹ Al demandar Chile a Bolivia, los ex-presidentes apoyaron la decisión.⁹²

En cuanto al sector empresarial y la sociedad civil de ambos países, ellos también exhibieron protagonismo a contar de 2011. En febrero de ese año, la Cámara Nacional de Comercio de Chile sostuvo encuentros con las cámaras de Exportadores y de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, y con la Fundación para el Desarrollo Empresarial de Bolivia. En la oportunidad acordaron crear un comité empresarial Chile-Bolivia.⁹³ Sin embargo, el incremento de los paros portuarios desde 2012 determinó una conflictividad que tuvo a organizaciones del transporte boliviano como protagonistas. Producto de ello, en septiembre de 2013, la Cámara Boliviana de Transporte protestó ante las paralizaciones portuarias.⁹⁴ En noviembre, se sumó la Cámara Departamental de Transporte de La Paz.⁹⁵ En enero de 2014, también se manifestó la Cámara de Transporte Pesado de El Alto.⁹⁶ La Cámara Boliviana de Transporte Nacional e Internacional realizó una manifestación similar.⁹⁷ Como ya había ocurrido con anterioridad, al igual que lo hacía el Gobierno de su país, los transportistas bolivianos interpretaron demoras, cobros y exigencias como un incumplimiento del libre tránsito.⁹⁸ Pese a ello, en ocasiones los transportistas también identificaron responsabilidades de las autoridades de Bolivia.⁹⁹ Por su parte, la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia propuso redireccionar el comercio internacional a Puerto Busch (Santa Cruz), Ilo (Perú) y Rondonia (Brasil).¹⁰⁰ Pero también hubo otras reacciones. En julio de 2016, la Federación de Empresarios Privados de La Paz optó por la cautela e invitó a buscar soluciones.¹⁰¹ Lo mismo hizo dos meses más tarde la Cámara de Exportadores de Santa Cruz.¹⁰²

En el plano municipal, Arica, Iquique y Mejillones, en Chile, así como Oruro, Charaña y Cercado-Tarija, en Bolivia, continuaron impulsando diferentes iniciativas de

⁹¹ "Ex Canciller Miguel Schweitzer: "La salida del Pacto de Bogotá está siendo analizada en la Cancillería desde el fallo recaído en la demanda de Perú"", *El Mercurio*, Santiago, 1 de abril de 2016.

⁹² "Piñera respalda demanda a Bolivia: "Estamos aburridos de las mentiras de Evo"", *El Mercurio*, Santiago, 6 de junio de 2016.

⁹³ "Comité Empresarial Chile-Bolivia para potenciar comercio bilateral", *Mundo Marítimo*, Santiago, 21 de febrero de 2011.

⁹⁴ "Control chileno deja parados 600 camiones en la frontera!", *La Razón*, La Paz, 26 de noviembre de 2013.

⁹⁵ "Nuevo paro en Chile afecta exportaciones", *La Razón*, La Paz, 27 de septiembre de 2013.

⁹⁶ "Transporte pesado pide a autoridades bolivianas administrar cargas en puertos chilenos", *Agencia Boliviana de Informaciones (ABI)*, La Paz, 21 de enero de 2014.

⁹⁷ "Se normaliza tráfico en Arica; transporte pide salida de TPA", *La Razón*, La Paz, 22 de enero de 2014.

⁹⁸ "Exportadores reclaman vigencia de libre tránsito para mercancías", *El Diario*, La Paz, 1 de octubre de 2013.

⁹⁹ "Piden habilitación de Charaña como paso aduanero fronterizo", *El Diario*, La Paz, 2 de octubre de 2013.

¹⁰⁰ "Exportadores plantean tres opciones para salida de carga", *La Razón*, La Paz, 28 de enero de 2014.

¹⁰¹ "Empresarios piden separar demanda marítima de comercios", *El Mundo*, Santa Cruz, 21 de julio de 2016.

¹⁰² "Cadex: mal clima con Chile impide captar inversiones", *Los Tiempos*, Cochabamba, 27 de septiembre de 2016.

integración durante el período. Entre ellas, el paso fronterizo de Charaña.¹⁰³ También la carretera Toledo-Ancaravi.¹⁰⁴ En una iniciativa de mayores alcances, buscaron la implementación de corredores bioceánicos.¹⁰⁵ Este fue el caso del Corredor Bioceánico Central que, a través de Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil busca comunicar los océanos Pacífico y Atlántico, uniendo en su paso Tarija con los puertos del norte chileno.¹⁰⁶ La iniciativa contempla un puerto seco en Oruro.¹⁰⁷ Hubo episodios que involucraron a algunos alcaldes de un modo particular. Este fue el caso del edil del municipio chileno de General Lagos, quien solicitó a su Gobierno el año 2014 desminar las cercanías del Hito 12 por su proximidad con los caseríos de Nasahuento y Villa Tacora.¹⁰⁸ Por su parte, dos ediles chilenos desmintieron publicaciones de prensa boliviana que dejaban la impresión que ellos favorecían la cesión de soberanía territorial. En octubre de 2014, lo hizo el Alcalde de Tocopilla.¹⁰⁹ A mediados de 2015, el edil de Iquique.¹¹⁰ En mayo de 2016, la Alcaldesa de Antofagasta conminó al Presidente Evo Morales a no instrumentalizar la relación bilateral con objetivos de política interna.¹¹¹ En junio, el Alcalde de Calama cuestionó que Chile defendiese recursos hídricos utilizados por la minería privada.¹¹²

En cuanto a la injerencia de las organizaciones civiles en la relación bilateral, el número de ellas que buscaron influir en la relación vecinal exhibió un incremento a contar de 2011.¹¹³ En Chile, en julio de ese año, un grupo de personalidades suscribió una declaración de apoyo al diálogo bilateral.¹¹⁴ Dos años más tarde, los integrantes del poco conocido Capítulo Chile de la Unión Bicentenario de Todos los Pueblos exigieron mar soberano para Bolivia. Esto, en el marco de la Cumbre Antiimperialista y Anticolonialista de Cochabamba.¹¹⁵ En Bolivia, la Asociación Nacional de ex-trabajadores ferroviarios bolivianos y la Central Obrera Boliviana crearon, el año 2013, el Comité

¹⁰³ "Alcalde de Charaña pide que la Aduana habilite paso fronterizo", *Página Siete*, La Paz, 2 de octubre de 2013.

¹⁰⁴ "Oruro e Iquique impulsan red ferroviaria y de Puerto Seco", *Víasferreasblog.com*, La Paz, 31 de julio de 2013.

¹⁰⁵ "Arica e Iquique buscan apurar corredores bioceánicos", *Pulso*, Santiago, 28 de agosto de 2014.

¹⁰⁶ "Alcaldes de Chile y Tarija retomarán proyecto de Corredor Bioceánico", *Notibol*, La Paz, 2 de junio de 2015.

¹⁰⁷ "Brasil y Chile apoyan Puerto Seco de Oruro", *El Diario*, La Paz, 26 de abril de 2016.

¹⁰⁸ "Alcalde chileno pide a su Cancillería desminado de frontera con Perú y Bolivia", *La República*, Lima, 1 de abril de 2014.

¹⁰⁹ "Alcalde de Tocopilla aclara polémico viaje a Bolivia", *El Diario de Antofagasta*, Antofagasta, 28 de octubre de 2014.

¹¹⁰ "Alcalde de Iquique y su propuesta de mar soberano para Bolivia: 'Me sacaron de contexto'", *El Mercurio*, Santiago, 24 de enero de 2015.

¹¹¹ "Edil de Antofagasta contra Evo Morales: Por qué no te callas", *Chilevisión*, Santiago, 11 de mayo de 2016.

¹¹² "Alcalde de Calama pone en jaque al gobierno por demanda del Silala", *El Dínamo*, Santiago, 7 de junio de 2016.

¹¹³ El deterioro del diálogo político coincidió con la mayor visibilidad de la acción de actores no estatales, lo que coincide con el escenario más poblado y difícil de controlar descrito por la Interdependencia Compleja (*vid supra*, p. 26).

¹¹⁴ "Personalidades de un amplio espectro político a favor de reanudación del diálogo con Bolivia", *El Periodista*, Santiago, 21 de julio de 2001.

¹¹⁵ "Mar para Bolivia y Malvinas para Argentina, entre resoluciones", *Cambio*, La Paz, 3 de agosto de 2013.

Nacional de Defensa de los Ferrocarriles. Esa agrupación respaldó la idea construir un ferrocarril bioceánico cuyo trayecto excluyese a Chile.¹¹⁶ Ese mismo año, el Comité de Estudios Históricos Bolivianos publicó en la prensa una columna crítica a la “Agenda de los 13 puntos” respaldando la decisión de demandar a Chile.¹¹⁷ Pese a ello, al concluir el año, el Comité Cívico de Charaña, organizó una caravana de apoyo a la ruta por Charaña-Visviri.¹¹⁸ En abril de 2016, el Comité Cívico Potosinista solicitó a su Gobierno acelerar la anunciada demanda a Chile por el Silala.¹¹⁹ En mayo, estudiantes secundarios bolivianos visitaron el Silala declarando que se trataba de un acto de soberanía.¹²⁰

La presencia de Evo Morales en Chile en marzo de 2014 permitió a que algunos dirigentes de organizaciones civiles, estudiantiles y sindicales chilenas apoyasen la causa marítima boliviana.¹²¹ Estos apoyos replicaron los de 2006.¹²² En octubre, algunos de ellos viajaron a Bolivia para reiterar ese apoyo.¹²³ El mismo mes, muralistas de la Brigada Ramona Parra, vinculada al Partido Comunista chileno, pintaron murales solidarios con la causa boliviana en La Paz.¹²⁴ En mayo de 2015, hicieron lo mismo en La Haya.¹²⁵ En febrero de 2016, sindicalistas y representantes de la Casa Bolívar de Chile respaldaron la visita de Carlos Mesa a ese país.¹²⁶ En noviembre, dos sindicalistas chilenos solicitaron, sin éxito, asilo político en el Consulado de Bolivia en Santiago.¹²⁷ La articulación de apoyo de aliados ideológicos chilenos al masismo boliviano, explícito desde 2011, es un fenómeno que puede explicarse desde la óptica del Constructivismo.

A contar del fin del diálogo formal entre los gobiernos en 2011, los medios de prensa de ambos países dieron amplia cobertura a la evolución de la relación bilateral. Desde 2011, publicaron noticias, artículos, columnas de opinión y numerosos editoriales relativos al tema. En general, a través de sus líneas editoriales, respaldaron la política exterior de sus respectivos gobiernos. Los cuestionamientos, cuando los hubo, respondieron a elementos más bien tácticos, no a las posiciones de fondo que fueron tratadas en sintonía con las políticas de sus autoridades. Esta mayor cobertura mediática

¹¹⁶ “Comité de defensa de los ferrocarriles se reúne para reactivar su funcionamiento”, *El Diario*, La Paz, 12 de julio de 2013.

¹¹⁷ “Comité de Estudios Históricos Bolivianos. 20 de octubre de 1548 y de 1904”, *El Diario*, La Paz, 21 de octubre de 2013.

¹¹⁸ “En enero promocionarán la ruta por Charaña para salidas a Chile”, *Página Siete*, La Paz, 29 de diciembre de 2013.

¹¹⁹ “Comcipo pide audiencia a Choquehuanca”, *La Razón*, La Paz, 27 de abril de 2016.

¹²⁰ “Bolivia envía estudiantes y Chile comitivas a la frontera común”, *Página Siete*, La Paz, 13 de mayo de 2016.

¹²¹ “Políticos y agrupaciones sociales de Chile piden “Mar para Bolivia” este apoyo emocionó a Evo Morales”, *InfoDiez*, La Paz, 12 de marzo de 2014.

¹²² Esta reiteración permite concluir la validez de la posibilidad de conformar alianzas más allá de las fronteras propias que tienen los actores no estatales, lo que ha sido postulado por la Interdependencia Compleja (*vid supra*, p. 26).

¹²³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Estado Plurinacional de Bolivia (2014). Comunicado, 3 de octubre.

¹²⁴ “Artistas chilenos pintan un mural en rechazo a video de su gobierno”, *La Razón*, La Paz, 10 de octubre de 2014.

¹²⁵ “Chilenos apoyan a Bolivia en La Haya”, *La Razón*, La Paz, 4 de mayo de 2015.

¹²⁶ “Sectores sociales de Chile se preparan para recibir a Mesa”, *La Razón*, La Paz, 7 de febrero de 2015.

¹²⁷ “Dos dirigentes sindicales chilenos piden asilo político en Consulado de Bolivia”, *La Razón*, La Paz, 10 de noviembre de 2016.

concedida a la relación bilateral en ambos países permitió que académicos, e incluso algunos diplomáticos retirados, la utilizaran para abordar y analizar la relación bilateral. En 2016, en un acto sin precedentes, diecinueve diplomáticos chilenos retirados publicaron una columna exponiendo la inconveniencia de continuar siendo parte del Pacto de Bogotá.¹²⁸ Cinco de ellos ya lo habían solicitado por la misma vía el año anterior.¹²⁹ Algunos académicos sugirieron lo contrario.¹³⁰ También un diplomático.¹³¹ En una posición intermedia, hubo voces a favor de la conveniencia de discutir la situación.¹³²

Es importante destacar dos situaciones que resultaron contrastantes durante el período y que dejan en evidencia diferentes conductas de los dos Estados respecto a la labor de los medios de prensa. En Bolivia, el año 2012 el Gobierno atacó directamente al periódico independiente *Página Siete* acusándolo de buscar favorecer los intereses de Chile y tildándolo de pro-chileno en forma episódica.¹³³ Después, el Estado interpuso una demanda en su contra, a la vez que marginó a sus periodistas de conferencias oficiales.¹³⁴ En Chile, la conducta de las autoridades resultó diferente. En septiembre de 2015, el canal estatal TVN invitó al vocero de la demanda boliviana, el ex-Presidente Carlos Mesa, para que abordase públicamente la posición de su país. Durante un programa televisivo en horario de alta sintonía, el Vocero habló libremente sobre la demanda marítima. También pudo abordar el fallo que había dictado, pocos días antes, la Corte Internacional de Justicia ante la Excepción Preliminar presentada por Chile.¹³⁵ En tanto la televisión chilena transmitió en forma íntegra las audiencias que se desarrollaron en la Corte de La Haya relativas a la Excepción Preliminar en mayo de 2015, la televisión boliviana solo emitió las intervenciones de sus propios abogados.

4.1.1 La acción estatal como factor inductor de actores no estatales en la relación bilateral

Aunque ambos Estados mantienen su preponderancia en la relación bilateral, a contar de 1990 se observa un paulatino incremento de la emergencia y actividad de actores no estatales que buscan injerencia en ella. En ese escenario, se identifican tres situaciones relevantes. Las características del diálogo entre los Estados se vinculan con la emergencia y acción de actores no estatales; la creciente cobertura que brindan los

¹²⁸ “Intereses permanentes de Chile y el Pacto de Bogotá”, *El Mercurio*, Santiago, 4 de febrero de 2016.

¹²⁹ “Denunciar el Pacto de Bogotá ahora”, *El Mercurio*, Santiago, 12 de octubre de 2015.

¹³⁰ “Pacto de Bogotá: los aspectos a favor y en contra para Chile de retirarse o permanecer en él”, *La Tercera*, Santiago, 11 de febrero de 2014.

¹³¹ S. Fernández, “¿Denunciar el Pacto de Bogotá?”, *La Tercera*, Santiago, 15 de septiembre de 2015.

¹³² H. Salinas, “La denuncia del Pacto de Bogotá una decisión pendiente”, *Capital on line*, Santiago, 1 de octubre de 2015.

¹³³ “Gobierno devela que detrás de Página Siete hay interés empresarial vinculado a la derecha chilena”, *Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz, 26 de octubre de 2012.

¹³⁴ “Bolivia: El gobierno embiste contra diario Página Siete”, *Instituto Prensa y Sociedad*, Lima, 27 de noviembre de 2013.

¹³⁵ “Entrevista en el Programa “El Informante” de TVN de Chile”, *carlosdmesa.com*, La Paz, 4 de octubre de 2015.

medios de prensa de ambos países a los actores no estatales; y la irrupción de miembros de su sociedad civil que apoyan la causa marítima de Bolivia. Desde 1990, las fuerzas armadas de Chile y Bolivia no intervienen ni en la formulación, ni tampoco en la ejecución, la política bilateral.

Diálogo político interestatal reservado o ambiguo como factor inductor de la actividad de actores no estatales

Durante el periodo, hubo actores no estatales que adoptan posiciones de seguimiento u oposición a las decisiones y políticas de sus respectivos gobiernos. Ante un diálogo constructivo entre Estados es posible apreciar que legisladores, políticos, municipios y algunas asociaciones del sector privado exhiben posiciones de seguimiento. Esto acontece hasta 2003 en Bolivia y hasta 2006 en Chile. Cuando hay episodios de deterioro del diálogo político entre los Estados, también se produce acciones de seguimiento de diversos actores. Entre ellos, políticos, medios de prensa, organizaciones sociales y gremiales. En la práctica, ya sean complementarias o contrapuestas, las políticas de alcances conocidos se asocian a un importante nivel de seguimiento de los citados actores. Sin embargo, cuando los alcances del diálogo entre los gobiernos son ambiguos o reservados, la reacción de los actores no estatales termina aumentando la complejidad de la relación bilateral. La falta de precisiones respecto a los objetivos del diálogo o el desconocimiento de sus alcances, estimula la intervención de actores no estatales, e incluso no gubernamentales, y las conductas de oposición. Tal es el caso de la negociación reservada del gasoducto y la “Agenda de los 13 puntos”. Ambas situaciones terminan siendo contraproducentes. La primera, tras ser conocida, estimula el rechazo de organizaciones sociales bolivianas a la negociación con Chile. La segunda, estimula expectativas que, al verse frustradas, inciden en el deterioro de la relación bilateral.

Utilización de los medios de prensa como acción estatal inductora de la actividad de actores no estatales

La reiteración de la práctica de utilizar los medios de prensa para abordar la relación bilateral en que incurren los Estados, se transforma en un estímulo para una acción similar de algunos actores no estatales. Como resultado la práctica estatal en ese ámbito, algunos actores no estatales ven en esos medios un escenario de fácil acceso que además permite eludir asimetrías. Se trata de una posibilidad relevante para actores no estatales, individuales u organizados, que no tienen representatividad significativa en sus países. Como consecuencia de ese nuevo escenario, la posibilidad de divulgación de ideas se transforma en una consideración relevante para ellos. Esto permite la divulgación de posiciones e intereses que en ocasiones son diferentes de aquellos de los Estados.

Coordinación del Estado boliviano con actores no estatales chilenos

La irrupción de actores no estatales chilenos que apoyan la causa marítima de Bolivia, en coordinación con las autoridades de ese país, corresponde a una ruptura para la relación

bilateral. Tal coordinación se relaciona con dos situaciones. Primero, el ejercicio de un liderazgo outside-in que permite a las autoridades bolivianas circular sus ideas y discursos políticos alineados con aliados y organizaciones chilenas (*vid supra*, p. 40). Entre ellos, agrupaciones de la sociedad civil y políticos de agrupaciones de baja representatividad. Segundo, la libertad que tiene Bolivia para desplegar su denominada “Diplomacia de los pueblos” en Chile. Estas situaciones se relacionan con la disponibilidad de socios transfronterizos que tiene el MAS en Chile en los últimos años y la capacidad de actuar que esos aliados ideológicos exhiben. Pese a ello, su escasa representatividad hace que sus acciones no logren en Chile la divulgación que si les dan los medios de prensa de prensa bolivianos afines al Gobierno de Evo Morales. La acción coordinada de las autoridades bolivianas con actores no estatales chilenos puede ser abordada desde dos perspectivas. Por una parte, se puede considerar como una actividad que al buscar influir en decisiones de política bilateral representa una intervención en asuntos internos. Tal caracterización permite asociarla a las prácticas del siglo XIX que contribuyeron a generar desconfianzas entre ambos países. Por otra parte, la acción coordinada de actores no estatales chilenos y autoridades bolivianas puede considerarse como una novedosa dinámica del complejo Estado-sociedad civil de carácter constructivista (*vid supra*, p. 26).

4.2 Objetivos de la política exterior de los Estados de Chile y Bolivia (1990-2016)

La revisión de los antecedentes históricos previos a 1990 dejó en evidencia la importancia de la contraposición o complementariedad de los objetivos bilaterales prioritarios de ambos países. Por ello, a continuación, se busca identificar los objetivos predominantes que cada Estado asignó a la relación bilateral a contar de ese año. Asimismo, su incidencia en la relación bilateral y las consecuencias de sus modificaciones. Se analiza, en particular, la importancia y consecuencias que tuvo la búsqueda boliviana de un acceso soberano al Océano Pacífico, objetivo que respondió a su interés histórico por el puerto de Arica para su comercio internacional.

Complementación de objetivos predominantes (1990-2003)

A contar de 1990, las autoridades democráticas chilenas postularon que la política exterior del país debía tener como objetivo una nueva inserción política y económica en el sistema internacional.¹³⁶ Junto con mantener la apertura económica y el estímulo al libre comercio previo, buscaron el aprovechamiento de la situación geográfica del país para servir de puente comercial con Asia.¹³⁷ Con esa perspectiva, la política exterior chilena descartó que hubiese temas que no pudiesen ser tratados con Bolivia, incluida la mediterraneidad de ese país.¹³⁸ Chile manifestó su interés por impulsar el reencuentro

¹³⁶ G. Lagos, H. Muñoz, C. Portales, y A. Varas (1989). *Chile: política Exterior para la democracia*. Santiago: Editorial Pehuén.

¹³⁷ M. Ortiz (2014). La política exterior de la Concertación: 1990-2002. *Enfoques*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, Santiago, Chile, Nº 2, pp. 67-80.

¹³⁸ O. Pinochet de la Barra (2004). *op. cit.*

con Bolivia en torno a una cooperación moderna e imaginativa, que permitiesen alcanzar objetivos fundamentales para los dos países.¹³⁹ Por ello, hizo presente su disposición a buscar fórmulas que permitiesen perfeccionar los derechos de tránsito y las facilidades para que Bolivia accediese con soberanía al mar.¹⁴⁰ Esto, a través de un diálogo acorde con el Derecho Internacional, los tratados vigentes y los intereses de Chile. Por su parte, en el marco de un programa de gobierno que buscó la inserción plena en la economía de mercado, la política exterior boliviana del período también tuvo un énfasis económico. La Paz dio inicio a lo que denominó un “nuevo curso” a los vínculos con Chile. Éste consistió, básicamente, en articular de manera diferente el objetivo estratégico de la reintegración marítima con el conjunto de lazos y vínculos económicos, políticos y culturales que surgían.¹⁴¹ A la vez, Bolivia implementó reformas económicas internas que buscaron favorecer su participación en proyectos de integración regional a partir de su situación geográfica.¹⁴²

Todo lo anterior permitió que la relación bilateral, marcada por la persistencia de temas limítrofes históricos de carácter realista, comenzara a exhibir elementos de interdependencia e integración.¹⁴³ Esta convergencia de intereses llevó a que ambos gobiernos buscasen mecanismos para ampliar comercio, transporte, comunicaciones, complementación energética y circulación de personas.¹⁴⁴ Con la excepción del aprovechamiento compartido de recursos energéticos, los sucesivos gobiernos lograron acuerdos y avances sin precedente en la relación bilateral. La positiva relación política, permitió incluso dialogar sobre un enclave en Pisagua en 1990. Asimismo, hizo posible negociar entre 1996 y 1997 la incorporación del puerto de Iquique al libre tránsito que Chile concedía a Bolivia en Arica y Antofagasta. La agenda concordada en Algarve el año 2000 y el inicio de las conversaciones relativas al proyecto del gasoducto al año siguiente, también se inscribieron en esa lógica. En 2001, la ausencia de protestas bolivianas tras la interrupción transitoria del ferrocarril Arica-La Paz por daños en la vía debido a aluviones, también se puede explicar por la citada convergencia de intereses.¹⁴⁵

Durante la década de los noventa, ni las declaraciones del Presidente Paz Zamora en 1993, ni la estrategia internacional del Presidente Banzer en 1997-1999, alteraron el curso general de la relación. La decisión de restablecer el diálogo con Chile adoptada por este último a fines de 1999, tuvo entre sus motivaciones importantes razones económicas que relegaron al objetivo marítimo (vid infra, p. 247). Aunque desde 1990 el desarrollo económico predominó como objetivo, hasta 2003 todos los gobiernos

¹³⁹ O. Fuentes (1993). *op. cit.*

¹⁴⁰ U. Figueroa (2007). *op. cit.*

¹⁴¹ A. Aranibar (2004). Memoria corta de un antiguo diferendo. *Nueva Sociedad*, N° 190, marzo-abril, pp. 4-13.

¹⁴² L. Cajías (1994). Bolivia. La democracia se profundiza. *Nueva Sociedad*, N° 134, noviembre-diciembre, pp. 4-10.

¹⁴³ A. Van Klaveren (2011). *op. cit.*, pp. 155-170.

¹⁴⁴ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). Actas y Documentos, Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones, Santiago, Chile, Del 3 al 8 de junio de 1991, Volumen II, Primera Parte. Washington DC, pp. 356-358.

¹⁴⁵ J. Pozo (2012). *op. cit.*

bolivianos reiteraron en forma esporádica que la recuperación de la cualidad marítima era un objetivo central de su política exterior. Sus esfuerzos por desarrollar vínculos económicos e impulsar el diálogo político fueron considerados instrumentales a la búsqueda de un acceso propio al Océano Pacífico.¹⁴⁶ Desde 1990, Bolivia argumentó que su problema marítimo debía ser tratado con una concepción renovada acorde con una interdependencia constructiva.¹⁴⁷ El año 1992, hizo presente ante la Asamblea General de la OEA que la pérdida de su cualidad marítima imponía restricciones a su seguridad, independencia y desarrollo integral.¹⁴⁸ Dos años más tarde, lo reiteró en ese mismo foro.¹⁴⁹ Aseguró que ello implicaba una seria vulnerabilidad en sus recursos de poder nacional y que el libre tránsito acordado con Chile era claramente insuficiente.¹⁵⁰ Tal posición explica el fracaso de las propuestas chilenas para conversar acerca de enclaves sin soberanía en 1990 y 1996-1997. Asimismo, la razón por la que, en 1993, La Paz tampoco manifestó interés por la idea de crear una comisión reservada para dialogar sobre un enclave.¹⁵¹

La emergencia episódica del objetivo territorial latente se reflejó en las declaraciones del Presidente Paz Zamora en 1993 y en el deterioro del diálogo bilateral en 1997. Al iniciar sus críticas a Chile ese año, el Presidente Banzer manifestó que buscaba restablecer la jerarquía histórica de la causa marítima.¹⁵² En 2000, cuando se declaró partidario de un programa de desarrollo con Chile y Perú, precisó que no sustituía al histórico reclamo boliviano para recuperar su cualidad marítima, sino que era el camino para su restitución.¹⁵³ Por el lado chileno, el predominó de esfuerzos para impulsar intereses que favoreciesen el desarrollo, se acompañó de la persistencia de dos objetivos previos. La mantención de su autonomía y de su soberanía territorial. Ello se tradujo en la persistente negativa a tratar temas bilaterales en foros multilaterales y en su rechazo a iniciar negociaciones respecto a la cesión de territorio con soberanía. Pero también en sus esfuerzos por continuar concediendo a Bolivia el libre tránsito establecido en el Tratado de 1904, fuente de su soberanía en los territorios obtenidos merced a ese acuerdo. Chile buscó estimular el desarrollo de sus puertos utilizados por Bolivia y facilitar el libre tránsito del comercio exterior boliviano por ellos. Las medidas más relevantes fueron la autorización para que el oleoducto de Sica-Sica se utilizase en

¹⁴⁶ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1994). Actas y Documentos, Vigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones, Managua, Nicaragua, Del 7 al 11 de junio de 1993, Volumen II, Primera Parte, Washington DC, p. 273.

¹⁴⁷ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1991). Actas y Documentos, Vigésimo Período Ordinario de Sesiones, Asunción Paraguay, Del 4 al 9 de junio de 1990, Volumen II, Primera Parte. Washington DC., p. 305.

¹⁴⁸ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). *op. cit.*

¹⁴⁹ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1994). *op. cit.*

¹⁵⁰ Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (1992). *op. cit.*

¹⁵¹ R. Prudencio, "Posición histórica de Chile frente al mar", *La Razón*, La Paz, 11 de marzo de 2015.

¹⁵² A. Aranibar (2004). *op. cit.*

¹⁵³ O. Pinochet de la Barra, O. (2004). *op. cit.*

doble vía en 1992, los términos de la ley portuaria de 1997 y la habilitación de un sitio de acopio de minerales en Portezuelo en 1998.¹⁵⁴

Sin embargo, al igual que lo había hecho antes el Presidente Quiroga (2001-2002), el Presidente Sánchez de Lozada (2002-2003) optó por postergar un acuerdo con Chile respecto al gasoducto. El costo político de tal decisión, que ya era alto antes, se hizo excesivo para un gobierno que perdía apoyo del electorado. Antes de concluir su mandato en octubre de 2003, Sánchez de Lozada expuso al Presidente Lagos que la situación interna, cada vez más compleja, requería incluir cesión de soberanía en las negociaciones.¹⁵⁵ En noviembre de 2003, a semanas de haber asumido la presidencia, Carlos Mesa informó al mandatario chileno que era imposible retomar las negociaciones en el formato previo. Argumentó que los sucesos que habían determinado el fin anticipado del Gobierno de su antecesor un mes antes, hacían necesario incorporar la cesión de territorio con soberanía en las negociaciones.¹⁵⁶ Los planteamientos de los presidentes Sánchez de Lozada y Mesa al Presidente Lagos durante el segundo semestre de 2003 dejaron en evidencia una situación relevante. En pocos meses, las autoridades bolivianas habían concluido que mantener el desarrollo económico como objetivo prioritario en la relación con Chile generaba un costo político interno muy alto.¹⁵⁷ El reposicionamiento de la causa marítima como objetivo prioritario de Bolivia en el plano bilateral ya era casi un hecho a fines de 2003. Dado que Chile podía adquirir hidrocarburos en el mercado internacional, no modificó su negativa previa.

Bolivia reposiciona el objetivo marítimo como predominante (2004-2010)

A comienzos de enero de 2004, el Canciller boliviano, Juan Ignacio Siles, sostuvo que el objetivo de su país era la obtención de un territorio, una costa con soberanía, útil y con continuidad territorial con Bolivia. Destacó que el objetivo fundamental de su Gobierno no era la revisión del Tratado de 1904 que involucraba la región de Antofagasta. Afirmó que la solución debía basarse en anteriores negociaciones y que una posibilidad era un corredor al norte de Arica.¹⁵⁸ Finalmente, el cambio de objetivo prioritario de Bolivia en la relación bilateral se hizo explícito a nivel internacional a mediados de enero de 2004 cuando el Presidente Mesa confrontó al Presidente Lagos en la Cumbre de las Américas.¹⁵⁹ No obstante ello, el mandatario chileno mantuvo su negativa a negociar la cesión de un territorio soberano. El Congreso boliviano respaldó la política del Ejecutivo

¹⁵⁴ V. Cortés (2015). *El conflicto por la contaminación por plomo en Antofagasta. 1986-2003. Informe Final para optar al grado de Licenciado en Historia*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Ciencias Históricas.

¹⁵⁵ “Lagos revela negociaciones con Bolivia por mar y Frei plantea ceder soberanía”, *La Tercera*, Santiago, 14 de octubre de 2011.

¹⁵⁶ “La verdad sobre el Encuentro de Monterrey”, *carlosdmesa.com*, La Paz, 14 de diciembre de 2011.

¹⁵⁷ Este cambio de objetivo del Estado se asoció a la injerencia que lograron sectores de la sociedad boliviana en la actividad política internacional, un cambio estructural relevante conforme a lo postulado por Caldusch (*vid supra*, p. 28)

¹⁵⁸ “Mesa negociará con Chile y Perú un corredor por Arica”, *La Razón*, La Paz, 7 de enero de 2004.

¹⁵⁹ L. Correa, y V. García (2012). Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común. *Latinoamérica, Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Nº 54, enero-junio 2012.

de buscar llevar a Chile a una negociación utilizando el gas, el comercio y los recursos hídricos como elementos para ello.¹⁶⁰ El Gobierno acordó suministrar gas a Argentina, con la condición que ese país no lo enviase a territorio chileno. Pocos meses más tarde, La Paz y Lima firmaron una carta de intenciones para la exportación de gas boliviano por el puerto peruano de Ilo. En septiembre, las petroleras interesadas en el proyecto del gasoducto dejaron claro que la exportación de hidrocarburos bolivianos por ese puerto no era económicamente viable.¹⁶¹ Pese a ello, en octubre de 2004 las autoridades bolivianas incluyeron en un referéndum la posibilidad de utilizar el gas como elemento estratégico para lograr una salida útil y soberana al Océano Pacífico.¹⁶² La propuesta obtuvo respaldo popular.¹⁶³

Durante la administración del Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé, Bolivia buscó y logró dialogar con Chile sobre un espectro amplio de temas complementarios. Con una aproximación diferente, y en el marco del ejercicio de una política vecinal comprensiva y pragmática, el objetivo marítimo no dejó de ser central para esa administración.¹⁶⁴

Tras el cambio de administración en Bolivia, en mayo de 2006 el Ministro de Hidrocarburos de Bolivia aseguró que la venta del gas era la carta de presión de su país en el tema marítimo.¹⁶⁵ Dos semanas antes de esta última declaración, los nuevos gobiernos de Chile y Bolivia concordaron la “Agenda de los 13 puntos” que incluyó el tema marítimo como uno de ellos.¹⁶⁶ A comienzos de 2009, al redactar la Constitución del Estado Plurinacional, Bolivia estableció en su ordenamiento jurídico, al más alto nivel, el carácter prioritario de la causa marítima. El texto aprobado otorgó categoría de “Objetivo Nacional irrenunciable e imprescriptible” al acceso soberano al Océano Pacífico. También precisó que la solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituían objetivos permanentes e irrenunciabiles del Estado boliviano.¹⁶⁷

Pese al reposicionamiento del objetivo marítimo, y las tensiones del año 2004, hasta el año 2010 la relación bilateral tuvo progresos en otros ámbitos. El año 2005, La Paz no protestó a Chile cuando se produjo la quiebra de la empresa AFCALP operadora del ferrocarril Arica-La Paz, controlada por el empresario boliviano José Saavedra Banzer.¹⁶⁸ Ese mismo año, se perfeccionó el ACE-22, se firmó un acuerdo que facilitó el

¹⁶⁰ “La estrategia de Bolivia para lograr salida soberana al mar”, *El Mercurio de Antofagasta*, Antofagasta, 22 de enero de 2004.

¹⁶¹ “Bolivia exige a consorcio Pacific LNG respetar decisión boliviana de sacar gas por Perú”, *InfoComercial*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2004.

¹⁶² C. Faundes (2004). *op. cit.*

¹⁶³ El apoyo que obtuvo esa propuesta subordinó definitivamente los beneficios de la exportación de gas al objetivo marítimo.

¹⁶⁴ Entrevista a ex-Presidente de Bolivia, Eduardo Rodríguez Veltzé, para la presente tesis, La Haya, 14 de julio de 2017: “La causa marítima es el objetivo central de la diplomacia boliviana, se inicia en febrero de 1879”.

¹⁶⁵ “Negociará Bolivia con gas para obtener salida al mar”, *El Universal*, Ciudad de México, 23 de mayo de 2006.

¹⁶⁶ P. Milet (2012). *op. cit.*

¹⁶⁷ Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁸ J. Pozo (2012). *op. cit.*

desplazamiento de personas y se concordó trabajar en recursos hídricos compartidos. A contar de 2006, la “Agenda de los 13 puntos” estructuró el dialogo bilateral en torno a un conjunto amplio de materias, lo que permitió progresos en la mayor parte de ellas. Esto aconteció en los ámbitos del desarrollo de la confianza mutua, la integración fronteriza, el libre tránsito, la integración física y la complementación económica. Asimismo, en la lucha contra la pobreza, la Seguridad y Defensa, la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores, la educación, ciencia y tecnología, y también en la cultura. Algunas de estas materias involucraban aspectos comerciales sensibles para La Paz, como los servicios portuarios y los controles de frontera. Por ello, Bolivia manifestó su preocupación por el establecimiento de monooperadores portuarios y por sus tarifas. También hizo presente los inconvenientes que implicaban los retrasos o interrupciones de servicios portuarios.¹⁶⁹ El año 2009, con plena conformidad de ambos gobiernos, la Empresa Portuaria de Arica y la Administración de Servicios Portuarios de Bolivia acordaron un marco tarifario preferencial para la carga boliviana.¹⁷⁰

No obstante lo anterior, dos de los trece puntos de la agenda concordada por ambos países se tornaron conflictivos. El tema marítimo y los recursos hídricos. En este último ámbito, que incluía los recursos hídricos del Silala, el Gobierno boliviano no pudo obtener la aprobación parlamentaria para un preacuerdo alcanzado en Chile el año 2009.¹⁷¹ Inicialmente desplegó esfuerzos para obtener respaldo al mismo, pero dejó de hacerlo al enfrentar oposición.¹⁷² La falta de progresos en el tema marítimo respondió a otra situación, que se hizo explícita el año 2010 al concluir las conversaciones por enclaves sostenidas desde 2007.¹⁷³ Bolivia esperaba poder incorporar la soberanía en la negociación, pero Chile sólo se interesaba en negociar enclaves que no dividiesen su territorio. Así como también a perfeccionar el libre tránsito. Esto se debía a que los objetivos de la política exterior de Chile respecto a Bolivia no se habían modificado tras la “guerra del gas” y el fracaso del proyecto de gasoducto. Contrariamente a la evaluación que parecen haber hecho las autoridades de La Paz, el Gobierno chileno no consideró tener vulnerabilidades que determinasen un cambio en sus objetivos en la relación bilateral. La transitoria retórica anti-chilena y la interferencia de Perú a contar de 2001, tampoco tuvieron efecto en la política exterior de Chile respecto a Bolivia.¹⁷⁴ Lo mismo aconteció con la baja proactividad de las transnacionales interesadas en el proyecto del gasoducto. El Gobierno chileno no la consideró una razón para modificar su decisión.¹⁷⁵ Dado que sus necesidades energéticas eran crecientes y la amenaza de déficit una realidad, Chile comenzó a construir plantas de regasificación en Quintero y

¹⁶⁹ L. Correa y V. García (2012). *op. cit.*

¹⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010). Acta de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, Santiago, 12-14 julio.

¹⁷¹ “Convocarán a Choquehuanca al Senado para que aclare sobre preacuerdo del Silala”, *HoyBolivia.com*, La Paz, 7 de agosto de 2009.

¹⁷² “El Gobierno de Evo apura acuerdo con Chile por el Silala y llueven críticas”, *EjuTV*, La Paz, 2 de agosto de 2009.

¹⁷³ “Historia secreta del último diálogo fallido entre Bolivia y Chile”, *La Razón*, La Paz, 23 de marzo de 2016.

¹⁷⁴ Rodríguez, J. (2006). *op. cit.*

¹⁷⁵ Pérez, E. (2004). *op. cit.*

Bio-Bio, que iniciaron sus actividades en 2009 y 2011, respectivamente.¹⁷⁶ En lo sucesivo, la relación bilateral progresó de un modo pragmático en los ámbitos en los que Chile y Bolivia compartían intereses.

De acuerdo a los detalles que se han hecho públicos, la evolución de las iniciativas que buscaron negociar la cesión de enclaves también se habría relacionado con los objetivos prioritarios. Se ha postulado que Chile podría haber iniciado las negociaciones de 2007 con el objetivo de aproximarse a Bolivia. Ello, para disuadir a Perú de concretar su demanda relativa al límite marítimo ante la Corte Internacional de Justicia.¹⁷⁷ Por su parte, Bolivia habría concurrido a esas negociaciones en los términos chilenos que no incluían cesión de soberanía, con la intención de no discutir sobre ella al principio, pero si hacerlo al final.¹⁷⁸ En ambas situaciones, puede verse la soberanía territorial como el objetivo de los Estados.

Contraposición explícita de objetivos predominantes en la relación bilateral (2011-2016)

A contar de marzo de 2011, cuando Bolivia anunció que demandaría a Chile ante la CIJ por un acceso soberano al Pacífico, la relación entre Santiago y La Paz comenzó un rápido deterioro. Para estructurar su demanda, La Paz creó la Dirección de Reivindicación Marítima y el Consejo Nacional de Reivindicación Marítima.¹⁷⁹ De un modo creciente, y cada vez más explícito, La Paz transformó otros ámbitos de la relación bilateral en subsidiarios del objetivo marítimo.

En materia de libre tránsito, Bolivia cuestionó en forma reiterada la presencia, el trabajo y las tarifas, de empresas privadas concesionarias de sitios de atraque en los puertos chilenos. También solicitó, sin éxito, obtener la administración del ferrocarril Arica-La Paz y criticó la adjudicación de su administración a la Empresa Portuaria de Arica (EPA).¹⁸⁰ Bolivia argumentó que Chile había privatizado no sólo los puertos, sino también el ferrocarril. Santiago replicó asegurando que conservaba la propiedad de sus puertos y del tramo del ferrocarril en su territorio. En paralelo, La Paz comenzó a reiterar que Chile no daba cumplimiento al Tratado de 1904. A mediados de 2012, el Presidente Evo Morales declaró que ese tratado ya no estaba vigente.¹⁸¹ En octubre de ese año, Bolivia comenzó a construcción de un criadero de truchas en el Silala.¹⁸² Ello se acompañó del anuncio que esos recursos hídricos también se utilizarían para la construcción de una planta embotelladora de agua y una central hidroeléctrica de pasada.¹⁸³ Ante consultas

¹⁷⁶ A. Horvath (2015). *La revolución de los territorios y las energías*. Santiago: Editorial LOM.

¹⁷⁷ F. Thauby (2014). *op. cit.*

¹⁷⁸ "Ex vicecanciller sostuvo que Bachelet ofreció 28 kilómetros de costa a Bolivia", *América Economía*, 7 de febrero de 2011.

¹⁷⁹ L. Correa y V. García (2013). *op. cit.*

¹⁸⁰ "Bolivia protesta luego que Chile adjudicara a cuestionada empresa el ferrocarril Arica-La Paz", *Bio-Bio Chile*, Santiago, 18 de noviembre de 2011.

¹⁸¹ "Morales dice que tratado firmado en 1904 entre Bolivia y Chile "está muerto"", *El Mercurio*, Santiago, 13 de junio de 2012.

¹⁸² "Completan criaderos de trucha en el Silala", *La Razón*, La Paz, 6 de marzo de 2013.

¹⁸³ "Bolivia inicia obras de su primer proyecto para usar aguas del Silala", *El Mostrador*, Santiago, 28 de octubre de 2012.

de Chile, La Paz descartó informarle respecto a las obras.¹⁸⁴ Al mismo tiempo, declaró esas aguas como recurso estratégico del país.¹⁸⁵ A comienzos de 2013, autoridades bolivianas anunciaron que su país desviaría el comercio internacional hacia Perú.¹⁸⁶ En abril, Bolivia concretó su demanda contra Chile en La Haya.

En paralelo, no dejó de caracterizar cada nueva paralización portuaria en Chile como un incumplimiento del Tratado de 1904, criticando - en particular -, el desempeño de la Empresa Portuaria Arica. En 2013, Bolivia recurrió a la ALADI cuestionando el cumplimiento de Chile del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT).¹⁸⁷ Desde ese año, Bolivia no sólo criticó en forma permanente las condiciones del libre tránsito otorgado por Chile, también hizo presente en forma reiterada la posibilidad de nuevas demandas. Durante el periodo también hubo episodios conflictivos en la frontera. En junio de 2011, las autoridades chilenas detuvieron a soldados bolivianos que, sin autorización y armados, ingresaron en territorio de Chile.¹⁸⁸ Un episodio similar aconteció a comienzos de 2013.¹⁸⁹

En el plano internacional, Bolivia repitió sus intervenciones respecto a Chile ante las Asambleas Generales de la OEA y la ONU, sumando otros foros internacionales. Desde 2014 intensificó la búsqueda de apoyo de mandatarios de la región y personalidades internacionales. El año 2016, amplió su argumentación asegurando que los perjuicios económicos sufridos por sus transportistas y el trato recibido en Chile constituían violaciones de sus derechos humanos. Esto último, lo hizo al intervenir en el 33° Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra.¹⁹⁰ Aunque Chile daba cumplimiento a sus compromisos en el marco de la Convención de Ottawa, el Ministerio de Defensa de Bolivia cuestionó en forma reiterada las labores de desminado chilenas. También criticó ejercicios militares efectuados en la zona norte de Chile, país al que acusó de haber instalado una base militar en la zona fronteriza.¹⁹¹ Cabe observar que, aunque sus autoridades lo anunciaron en forma reiterada, finalmente Bolivia no adoptó medidas concretas para desviar hacia otros países su comercio internacional a través de Chile. La estrategia boliviana incorporó dos novedosos ámbitos de acción que básicamente buscaron efectos comunicacionales. Por una parte, trabajó en forma coordinada con organizaciones y actores políticos menores chilenos cercanos ideológicamente al Gobierno de Morales, los que hicieron público su apoyo a la causa

¹⁸⁴ “Bolivia descarta dar explicaciones a Chile sobre proyectos en el Silala”, *americaeconomia.com*, 6 de diciembre de 2012.

¹⁸⁵ Lexivox (2012). Bolivia, Ley Nº 320, 14 de diciembre.

¹⁸⁶ “Gobierno reorienta planificación económica en función de accesos por al Pacífico llo o Matarani”, *La Razón*, La Paz, 13 de febrero de 2013.

¹⁸⁷ “Gobierno boliviano presentó ahora una demanda contra Chile ante la Aladi”, *Emol.cl*, Santiago, 24 de noviembre de 2014.

¹⁸⁸ “Fueron liberados los 14 soldados bolivianos detenidos en el norte”, *Cooperativa.cl*, Santiago, 19 de junio de 2011.

¹⁸⁹ “Carabineros detuvo a tres militares bolivianos armados en territorio chileno”, *Cooperativa.cl*, Santiago, 25 de enero de 2013.

¹⁹⁰ “Presidente denuncia violaciones a derechos humanos de familias bolivianas en territorio chileno”, *BoliviaTV*, La Paz, 26 de septiembre de 2016.

¹⁹¹ “Evo Morales denuncia que Chile instaló base militar cerca de la frontera”, *Youtube*, 9 de mayo de 2016.

marítima boliviana. Por otra parte, algunas de sus autoridades o representantes viajaron en forma privada a Chile para reforzar la causa marítima. Entre ellos el ex-Presidente y vocero de la causa marítima, Carlos Mesa y el Canciller David Choquehuanca. Este último, junto a una numerosa delegación, visitó los puertos de Arica y Antofagasta, en lo que denominó una visita de inspección.

En forma simultánea, a contar de 2011, La Paz aumentó sus iniciativas multilaterales, buscando acotar la autonomía de Chile. Para ello, endureció los términos de sus intervenciones sobre el tema marítimo en la OEA y la ONU. Tras demandar a Chile en La Haya, en 2013, la intensidad de la estrategia boliviana en favor de su causa marítima exhibió un incremento significativo. En lo sucesivo, las autoridades de La Paz manifestaron en forma reiterada que podrían evaluar otras demandas internacionales contra Chile.

A comienzos de 2016, el Presidente Morales anunció que el objetivo de una nueva demanda sería el aprovechamiento chileno de las aguas del Silala y que ella se concretaría también ante la Corte Internacional de Justicia. A los pocos meses, Bolivia creó la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala y Todos los Recursos Hídricos en Frontera con la República de Chile.¹⁹² Aunque Chile continuó sin modificar sus objetivos prioritarios durante el periodo, los años 2011 y 2013, adoptó decisiones que influyeron en los cambios de la estrategia boliviana. La primera, previa al anuncio de demanda por parte del Presidente Morales en marzo de 2011, fue la negativa expresa del Presidente Piñera a iniciar negociaciones de un territorio costero con soberanía.¹⁹³ Se trataba de una decisión que representaba una continuidad con la política de las administraciones democráticas posteriores a 1989.¹⁹⁴ Sin embargo, la reiteración dejó claro que negociar un enclave continuaría siendo el límite de Chile en la materia. Esta política, junto a otras consideraciones, llevó a Bolivia a decidir preparar su demanda ante la Corte Internacional de Justicia. La segunda situación, correspondió a declaraciones del Presidente Piñera y su Canciller Alfredo Moreno, formuladas en marzo de 2013. En marzo, el mandatario reiteró que su país no entregaría ni territorio ni soberanía a Bolivia.¹⁹⁵ Por su parte, el Canciller aseguró que el interés de su país era mantener la continuidad territorial con Perú.¹⁹⁶ En su conjunto, ambas declaraciones se contraponían nuevamente con el objetivo prioritario de Bolivia, que ya era claro correspondía a la obtención de un territorio con soberanía en la región de Arica. Al igual

¹⁹² InfoLey (2016). Decreto Supremo 2760, Crea el Consejo de Defensa de los Manantiales del Silala y todos los Recursos Hídricos en frontera con la República de Chile y la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala y todos los recursos Hídricos en frontera con la República de Chile. Bolivia, 11 de mayo.

¹⁹³ F. Thauby (2014). *op. cit.*

¹⁹⁴ "Bachelet por demanda boliviana: "La cesión de soberanía nunca ha estado en discusión"", *La Tercera*, Santiago, 28 de mayo de 2013.

¹⁹⁵ "Sebastián Piñera. "A Bolivia, Chile no le entregará ni su territorio, ni su soberanía", *La Nación*, Buenos Aires, 4 de marzo de 2013.

¹⁹⁶ "Canciller Moreno asegura que Chile "no está dispuesto a perder su frontera con Perú"", *La Tercera*, Santiago, 5 de marzo de 2013.

que en 2011, las declaraciones de las autoridades chilenas motivaron una reacción casi inmediata boliviana. La Paz que optó por judicializar el tema pocas semanas después.¹⁹⁷

Desde 2011, como había acontecido con anterioridad, la actividad bilateral de Chile en los planos directo y multilateral respondió a sus objetivos. En el primero de esos ámbitos, buscó mantener el buen funcionamiento del libre tránsito y las facilidades portuarias para dar cumplimiento al Tratado de 1904, favorecer el desarrollo de las ciudades-puerto involucradas y la integración vecinal de sus provincias del norte. En el ámbito multilateral, Chile descartó el tratamiento de temas bilaterales en la OEA y en la ALADI. Al mismo tiempo que respondió a las imputaciones bolivianas en esos y otros foros, la política exterior chilena se mantuvo en el Pacto de Bogotá. En el ámbito judicial, Chile presentó una solicitud de Excepción Preliminar a la Corte Internacional de Justicia.¹⁹⁸ Si bien ésta fue rechazada por los magistrados, lo que fue publicitado como un triunfo jurídico por Bolivia, Santiago consideró que el fallo había acotado la demanda original.¹⁹⁹ A mediados de 2014, Chile presentó una demanda ante la misma Corte en La Haya, solicitándole el reconocimiento del carácter fluvial de los recursos hídricos del Silala.

La demanda presentada por Chile contra Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia el año 2015 fue precedida por un rechazo interno creciente a la permanencia chilena en el Pacto de Bogotá. Inicialmente, en Chile se constató el auge de disputas territoriales judicializadas en la región.²⁰⁰ Tal fenómeno no fue visto como el resultado de nuevas disputas, sino como el resultado de la utilización que algunos países comenzaban a hacer del sistema jurídico internacional. Esto, buscando por vías alternativas la revisión de tratados vigentes. Ante tal vinculación, desde el mundo académico chileno se postuló la necesidad de abrir un debate sobre la conveniencia de mantenerse el Pacto de Bogotá.²⁰¹ Con posterioridad, los cuestionamientos al Pacto, como un mecanismo que permitía que Chile fuese demandado, se incorporó al discurso de algunos políticos opositores.²⁰² Por último, la idea de retirar al país del Pacto recibió un claro apoyo de la opinión pública.²⁰³ Esto respondió en buena medida a la generalización de la idea que la Corte Internacional de Justicia de La Haya podía anteponer consideraciones de equidad a aquellas de justicia en sus fallos. Sin embargo, ni esas percepciones, ni las críticas motivadas por el desenlace del caso “Perú contra Chile” en la Corte Internacional de Justicia el año 2015, llevaron a las autoridades

¹⁹⁷ El inevitable deterioro de la relación bilateral que implicó judicializar el tema marítimo se podría explicar por los potenciales beneficios comerciales que Bolivia vio en la hipotética obtención posterior de territorio soberano, o bien en el interés del Gobierno del MAS por consolidar estructuras de poder interno.

¹⁹⁸ “Demanda Boliviana: Bachelet se inclina por impugnar competencia de La Haya”, *Que Pasa*, Santiago, 24 de abril de 2014.

¹⁹⁹ “Felipe Bulnes ante fallo de La Haya: “La demanda de Bolivia ha quedado reducida””, *24Horas TVN*, Santiago, 24 de septiembre de 2015.

²⁰⁰ B. Yopo (2014). ¿Auge de disputas territoriales en A. Latina?, *La Tercera*, Santiago, 16 de enero de 2014.

²⁰¹ F. Thauby, F. (2014). *op. cit.*

²⁰² “Oposición insiste en retirarse del Pacto de Bogotá tras confirmación de nueva demanda boliviana ante La Haya”, *La Tercera*, Santiago, 26 de marzo de 2016.

²⁰³ “Cadem: 62% cree que Chile debe retirarse del Pacto de Bogotá”, *El Mostrador*, Santiago, 4 de abril de 2016.

chilenas a revisar la situación.²⁰⁴ Solo hubo una mención del Canciller de Chile respecto a que tal análisis no podía excluirse a futuro.²⁰⁵ Tanto la preocupación por dar debida respuesta a las acusaciones y cuestionamientos bolivianos en foros multilaterales, como la decisión de eludir el debate respecto a la permanencia en el Pacto de Bogotá, dejaron en evidencia otro objetivo relevante para Chile. Este era su interés por el fortalecimiento del derecho internacional, el mismo que había llevado a Chile a ingresar al Pacto en 1948.

Durante el año 2015, tras concluir que la demanda boliviana no sólo era jurídica, sino también política y diplomática, las autoridades chilenas definieron nuevas dimensiones de acción.²⁰⁶ Chile reforzó los aspectos comunicaciones y, cuando lo estimó conveniente, adoptó medidas de otra naturaleza. Este fue el caso de las decisiones de demandar a Bolivia por el Silala y denunciar el acuerdo de Visas Diplomáticas, Oficiales, Especiales y de Servicio con ese país. Ambas medidas fueron adoptadas el año 2016. Debe precisarse, sin embargo, que ese conjunto de medidas correspondió sólo a cambios tácticos. En la práctica, Chile no realizó modificaciones en la estrategia de mantener la prioridad de sus objetivos en el plano vecinal. Si bien la defensa de la soberanía territorial se hizo explícita, ésta no menoscabó el apoyo al fortalecimiento del sistema internacional, ni la adopción de decisiones que generaban desarrollo económico.

4.2.1 Complementación y contraposición de objetivos prioritarios en la relación bilateral

Los objetivos prioritarios que ambos países exhiben en la relación bilateral durante el periodo se relacionan con materias económico-comerciales, soberanía y autonomía. Desde 1990 hasta 2003, Chile y Bolivia complementan objetivos prioritarios económico-comerciales. La revisión de los alcances del deterioro del diálogo político entre 1997 y 1999 permite concluir que los aspectos económico-comerciales no pierden su predominio en la relación bilateral. Tras el cambio de objetivo prioritario respecto a la relación bilateral que adopta Bolivia en 2004, la contraposición de intereses se hace explícita y deteriora el diálogo político en 2004 y a contar de 2011. Tal situación determina que la mantención de statu quo territorial se haga relevante para Chile, país que en ambas oportunidades debe realizar cambios a su política bilateral debido a las ofensivas bolivianas.

En el periodo 2005-2010 ambos países eluden hacer explícita su contraposición de intereses en materia territorial, lo que mantiene latente y sin resolver la situación. Desde 2011, y en mayor medida en 2013, la iniciativa boliviana de judicializar su causa marítima determina que la conservación de su autonomía en materias territoriales sea también

²⁰⁴ “Chile mueve las primeras piezas con miras a La Haya”, *La Tercera*, Santiago, 11 de octubre de 2015.

²⁰⁵ H. Salinas, H. (2015). *op. cit.*

²⁰⁶ “Gabriel Gaspar, embajador en misión especial para la demanda de Bolivia ante La Haya: “Tal vez fue un error pensar que este tema era netamente jurídico””, *La Tercera*, Santiago, 1 de noviembre de 2015.

una consideración en la política bilateral por parte de Chile. Pese a ello, las autoridades chilenas evitan abrir un debate nacional sobre la permanencia del país en el Pacto de Bogotá. Ello deja en evidencia que el fortalecimiento del derecho internacional también es un objetivo relevante para la política exterior chilena y que sus autoridades no descartan buscarlo en paralelo con otros objetivos relevantes.

Los objetivos bilaterales prioritarios de ambos Estados condicionan la relación chileno-boliviana

Entre 1990 y 2003, la convergencia de objetivos económico-comerciales prioritarios de Chile y Bolivia permite una complementación positiva sin precedentes en la relación bilateral. A la vez, evita que el deterioro del diálogo político de 1997-1999 afecte otros ámbitos de la relación. El cambio de objetivo prioritario boliviano modifica la situación en 2004. En forma paulatina, Bolivia va condicionando a su objetivo prioritario diferentes ámbitos de la relación bilateral. La recomposición del diálogo político en 2005, y la “Agenda de los 13 puntos” implementada desde 2006 no se acompañan de acuerdos precisos respecto a los alcances del diálogo referido a los intereses contrapuestos vinculados al tema marítimo. En ese escenario, tanto la agenda concordada, como las ofertas de un enclave sin soberanía formuladas por Chile posteriormente, son consideradas por Bolivia como funcionales a su objetivo territorial. Desde 2011, ese país supedita a su causa marítima todos los ámbitos relevantes de la relación bilateral. A contar de 2013, al descartar Chile una apertura negociadora, Bolivia opta por una demanda ante la Corte Internacional de Justicia. En ese escenario, la relación bilateral traslada su conflictividad a otros escenarios multilaterales con una intensidad sin precedentes generando un deterioro general de la relación bilateral. A ello solo escapa, en forma parcial, la interdependencia del comercio internacional boliviano por puertos chilenos que resulta de común interés. En lo que respecta a la defensa de la autonomía como objetivo de Estado, situación que se vincula directamente a los dos conflictos bélicos que confrontaron a ambos países en el siglo XIX, ese objetivo se torna relevante para Chile cuando Bolivia judicializa la relación bilateral en 2013.

Persistencia de Arica como objetivo de la política exterior boliviana

Durante el periodo analizado, Arica persiste como el objetivo de Bolivia. Primero, en 2004, La Paz hace referencia al corredor contemplado en Charaña. Después, en la última versión de las Consultas a nivel de Viceministros en 2010, Bolivia caracteriza su requerimiento como una solución que le resulte de utilidad. Con posterioridad, al presentar su demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en 2013, Bolivia elude precisar el territorio objeto de su presentación ante ese tribunal. Si se considera que durante desde 1825 y también durante el periodo analizado en este capítulo Bolivia reitera en forma episódica su interés por el puerto de Arica, la conducta boliviana de evitar hacer explícito su interés por Arica en esas dos oportunidades no resulta menor. No se trata de un cambio de objetivo, sino que responde a

consideraciones de carácter estratégico. Esto se debe a que Arica nunca fue boliviano, ni tampoco fue parte del Tiwanaku (*vid supra*, p. 73). Tal situación determina que requerir su cesión como objetivo de una negociación sea políticamente impresentable. En el plano bilateral directo, hacer explícito tal requerimiento es una amenaza para el inicio de cualquier negociación debido a la posible oposición de la población chilena a negociación de territorio con soberanía. Además, entraña el riesgo de activar a Perú, país que en el que algunos sectores - por diferentes razones -, evalúan en forma negativa tal posibilidad.

Estímulos de los Estados para modificar su objetivo bilateral prioritario

La importante convergencia de intereses económico-comerciales que ambos países exhiben en el periodo 1990-2003 es favorecida por la coincidencia de regímenes democráticos y el proceso de globalización de la economía mundial. Sin embargo, esa convergencia pierde dinamismo debido a tres razones. Una de ellas tiene carácter económico y las otras dos son políticas. En el plano económico, las exportaciones e inversiones bolivianas destinadas a Chile disminuyen su relevancia en forma paulatina para Bolivia. Lo mismo acontece con exportaciones e inversiones chilenas a Bolivia. En el plano político, primero, una parte de la población boliviana se manifiesta contraria a cualquier negociación con Chile que no involucre un acceso soberano al mar. Después, las autoridades altiplánicas actúan como si la amenaza de un déficit energético hiciese vulnerable a Chile (*vid infra*, p. 249) Como consecuencia de ello, buscan sin éxito forzar a las autoridades chilenas a aceptar una negociación de territorio con soberanía. La convergencia de estas situaciones resulta determinante para la mantención del cambio de objetivo bilateral prioritario que Bolivia hace explícito en 2004, el que no abandona con posterioridad. Como reacción al cambio adoptado por Bolivia, ese año las autoridades chilenas también asignan relevancia al tema territorial.

Aunque el cambio de objetivos prioritarios en la relación bilateral en 2004 responde a una determinación adoptada por las autoridades bolivianas, hay tres decisiones chilenas que estimulan su posterior mantención por lo que se las puede catalogar de “falsos apaciguamientos”. Primero, Chile restablece las negociaciones para profundizar el ACE-22 suspendidas tras el acuerdo gasífero boliviano con Argentina en 2004. El beneficiado de los acuerdos alcanzados en ese ámbito es Bolivia, país que mantiene los términos de su acuerdo con Argentina. Segundo, Chile acepta incorporar el tema marítimo en la “Agenda de los 13 puntos” en 2006 buscando sincerar el diálogo bilateral.²⁰⁷ Tercero, entre 2007 y 2011, Chile se involucra en conversaciones sobre diversos enclaves con Bolivia. En tanto Chile busca una forma pragmática de continuar avanzando en la búsqueda de beneficios mutuos tras superar la crisis bilateral en 2005, Bolivia mantiene su objetivo territorial como prioritario. Lo hizo en forma implícita entre 2005 y 2010, para volver a hacerlo explícito a contar de 2011, situación que aún se

²⁰⁷ A. Van Klaveren (2012). “Doscientos años de Política Exterior de Chile: De Hobbes a Grocio” en Mario Artaza y César Ross (eds), *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, pp. 51-70. Santiago: USACH-RIL.

mantiene en 2016. No hay, entonces, cambio de objetivo boliviano a contar de 2004. En cuanto a Chile, sus decisiones que buscan orientar la relación hacia la integración pueden tener dos explicaciones. Por una parte, que ellas se adoptan como consecuencia de haber asignado nuevamente prioridad a los objetivos económico-comerciales que tuvo hasta 2003. Por otra parte, que ellas responden a que Chile mantiene como prioritario el objetivo territorial como respuesta al desafío al statu quo que implica el cambio de objetivo prioritario mantenido por Bolivia. Es importante observar que ese cambio de objetivo y su posterior mantención, coinciden con el incremento de su comercio internacional por puertos de Chile, en particular a través de Arica. Por último, la decisión boliviana de evaluar demandar a Chile ante la Corte Internacional de Justicia determina que la política exterior chilena incorpore la autonomía como una consideración relevante. Cuando Bolivia hace explícita la preponderancia de su objetivo territorial en 2011, Chile deja de manifiesto que la defensa de su soberanía territorial y de su autonomía en ese ámbito, le resultan prioritarios.

El objetivo territorial como elemento funcional a estrategias políticas internas en Bolivia

Desde 2003, para las autoridades bolivianas resulta evidente que cualquier negociación con Chile que no involucre acceso soberano al mar tendrá un alto costo político ante su electorado (vid infra, p. 153). Por el contrario, para ellas también es evidente que liderar la causa marítima del país es una buena posibilidad de lograr el apoyo de un sector importante de su opinión pública. En ese escenario, tanto en 2004, como a contar de 2011, el Ejecutivo boliviano opta por incorporar la exigencia de una negociación de territorio con soberanía en la relación bilateral. La relevancia de esta vinculación entre apoyo interno y política bilateral queda en evidencia al revisar las posibilidades de lograr que Chile accediese bajo presión a una apertura negociadora en ambas ocasiones. En las dos oportunidades, y antes de ellas, las autoridades chilenas no exhiben interés por negociar territorio soberano conforme a lo propuesto o exigido por las autoridades bolivianas. Si bien en 2004 queda claro que Bolivia no es vulnerable a las medidas que anuncia Chile como reacción al cambio del objetivo boliviano en la relación bilateral, en la oportunidad también queda en evidencia que Chile no exhibe vulnerabilidad respecto a Bolivia.

A contar de 2011, las características de la campaña desencadenada por las autoridades bolivianas en favor de la causa marítima de su país resultan contraproducentes para ella. Esto, por cuanto desde ese año, se produce un rechazo creciente de la población chilena a la posibilidad de negociar territorio o beneficios económicos con Bolivia. Este efecto resultaba de público conocimiento (vid infra, p. 253). La divulgación de los desacuerdos con Chile y la dura retórica del Presidente Evo Morales se asocian a incrementos de la popularidad de su Gobierno. Pero ello no contribuye ni a obtener un cambio en la negativa previa de las autoridades de Chile, ni tampoco a obtener un respaldo de la opinión pública chilena a la idea de negociar territorio soberano. Por el contrario, se desencadena un rechazo creciente de la población en Chile. Esta situación implica que se dificulta cualquier negociación futura que involucre territorio con Bolivia. Adicionalmente, el discurso divulgado en su país por

las autoridades Masistas también genera complicaciones para negociaciones futuras con Chile en temas territoriales. Como consecuencia del mismo, la población boliviana adquiere la convicción de la existencia de un derecho boliviano a acceder al mar. Ello dificulta que, en una hipotética negociación futura con Chile, acepte otorgar concesiones. Este conjunto de situaciones permite concluir que se trata de una política bilateral que tiene importante apoyo interno en Bolivia, pero que finalmente no demuestra ser conveniente ni para la relación bilateral ni tampoco para la causa marítima del país. A diferencia de lo acontecido en 2004, cuando la autoridad boliviana difícilmente podría haber eludido dar prioridad a la causa marítima, en 2011 es el propio Gobierno boliviano el que enarbola la causa marítima en la agenda bilateral. Todo lo anterior permite concluir que la decisión de hacer explícito la prioridad del objetivo territorial para Bolivia en 2004 y 2011 se debe a otro objetivo de carácter general cuya relevancia era superior para sus mentores. Este es, o puede haber terminado siendo, mantener o incrementar el nivel de apoyo del Gobierno en el poder en ese momento.

Esta revisión de las vinculaciones de los objetivos predominantes que asignó cada país a la relación bilateral y las características de la acción Estatal que favorecieron la emergencia o actividad de actores no estatales que buscaron injerencia en la política bilateral en los dos países, proporcionan numerosos elementos que contribuyen a la revisión que se efectuará en los siguientes capítulos. Las interacciones bilaterales en diferentes escenarios, la movilización de recursos en función de la relación bilateral y los procesos decisorios que se analizarán en ellos tienen una mejor comprensión al incorporar en su análisis las observaciones y conclusiones alcanzadas en este capítulo.