



# **La relación entre Chile y Bolivia durante el Gobierno de Evo Morales.**

**Trabajo final de Graduación**

**Pablo Alcaíno Jabre  
Profesor Guía: Gerardo Vidal  
Marzo, 2016**

## **INDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. MARCO DE ANALISIS.....</b>	<b>4</b>
<b>3. LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA.....</b>	<b>5</b>
<b>3.1 POLITICA EXTERIOR DE BOLIVIA.....</b>	<b>6</b>
<b>3.2 POLITICA EXTERIOR DE CHILE.....</b>	<b>10</b>
<b>3.3 SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE AMBAS         POLITICAS EXTERIORES.....</b>	<b>12</b>
<b>4. RELACION BILATERAL DURANTE EL GOBIERNO DE     EVO MORALES.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1 LA AGENDA DE LOS 13 PUNTOS.....</b>	<b>18</b>
<b>4.2 LA DEMANDA BOLIVIA CONTRA CHILE EN LA         CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.....</b>	<b>21</b>
<b>5. LA RELACION BILATERAL DESDE LA PERSPECTIVA     DE GIAN LUCA GARDINI.....</b>	<b>25</b>
<b>5.1 LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE HACIA         BOLIVIA.....</b>	<b>25</b>
<b>5.2 LA POLITICA EXTERIOR DE BOLIVA HACIA         CHILE.....</b>	<b>27</b>
<b>6. REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>29</b>
<b>6.1 FIN DEL GOBIERNO DE MORALES Y PERSECTIVAS         FUTURAS DE LA RELACION BILATERAL.....</b>	<b>30</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>34</b>

## 1. INTRODUCCION

El presente trabajo corresponde a la síntesis y sistematización de un esfuerzo de largo aliento del autor, quién busca contribuir al debate de la relación chileno-boliviana y entregar claves que favorezcan un mejoramiento de una relación que sin lugar a dudas es conflictiva.

Sobre el tema se ha escrito mucho y, cabe reconocer, que luego de la demanda en la Corte Internacional de Justicia, la bibliografía sobre la relación chileno-boliviana ha crecido exponencialmente. Pese a ello, considero que este trabajo es relevante debido a que considera la relación bilateral desde una perspectiva política, la cual ha sido relegada por el análisis jurídico. Se busca entender la relación desde un marco de análisis más flexible y reflexivo que contribuya a entendimiento más completo y complejo de la relación entre Chile y Bolivia.

El texto está articulado en cinco capítulos. El primero de ellos será dedicado a exponer el concepto de Política Exterior de Gian Luca Gardini, el cual operará como el marco de análisis para el trabajo en su conjunto. En el segundo capítulo se describirán las políticas exteriores de los actores analizados y se establecerán puntos de comparación entre ambos. En el capítulo tercero se repasarán los procesos más importantes de la relación bilateral durante periodo analizado, nos referimos a la Agenda de los 13 puntos y la demanda en la Corte Internacional de Justicia. En el capítulo cinco se hará una interpretación de la relación bilateral de acuerdo a la conceptualización propuesta en el marco de análisis. Y, para cerrar, se presentaran las conclusiones de la investigación y una reflexión sobre el futuro de la relación bilateral considerando la derrota de Evo Morales en el referendo donde buscaba una reforma constitucional que permitiera su reelección.

## 2. MARCO DE ANALISIS

Cuando se revisa la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales es fácilmente apreciable que su cuerpo teórico parece estar marcado por una dicotomía entre Realismo, cuyo foco está en el concepto de interés nacional, e Idealismo, centrado en la ideología, y que la gran mayoría de los internacionalistas se inscriben en alguno de estos dos paradigmas. No hay duda que ambas opciones tienen sus méritos pero la elección de alguna de estas dos alternativas nos parece irremediabilmente incompleta para analizar nuestro objeto de estudio.

En vista a esta limitante es que se toma como referencia la definición de **Política Exterior** propuesta por Gian Luca Gardini según la cual los actores internacionales no actúan por motivaciones puramente pragmáticas o ideológicas, sino que ideología y pragmatismo se complementan más que oponerse. Por lo tanto, al estudiar la política exterior de un Estado nos encontramos con un *continuum* entre ideología y pragmatismo con muchas combinaciones intermedias (Gardini, 2013: 16).

Una definición como la planteada presenta muchas ventajas frente a los paradigmas clásicos debido a que su flexibilidad permite entender mejor la realidad. Los actores del sistema internacional nunca actúan guiados solamente por intereses de naturaleza pragmática u preceptos ideológicos, sino más bien a razón de una combinación variable de ambos elementos. En virtud a su utilidad explicativa es que nos inclinamos el concepto planteado por este autor.

Para utilizar el concepto de **Política Exterior** de Gardini es preciso definir lo que se entenderá por pragmatismo e ideología, ambos conceptos sumamente complejos y que cargan con una larguísima tradición teórica. Para superar esta dificultad y no caer en laberintos teóricos, el autor propone definiciones operativas y vinculadas directamente a su objeto, por lo tanto, prefiere hablar de **política exterior pragmática (*pragmatic foreign policy*)** y **política exterior ideológica**

*(ideological foreign policy)*. De esta manera se evita entrar en la discusión sobre la definición de conceptos sobre los que no existe consenso absoluto en las ciencias sociales.

En este marco, una Política Exterior Pragmática sería aquella basada en el principio de utilidad, dónde las propuestas, ideas y políticas se evalúan en base a su mérito, en este tipo de política se privilegia acción sobre la doctrina, la experiencia sobre ideas preconcebidas y suelen ser consistentes con un interés nacional de largo plazo. En contraste, la Política Exterior Ideológica enfatiza principios y doctrinas sobre la adaptación y las consecuencias prácticas, prioriza ideas preconcebidas despreocupándose de su viabilidad y utilidad y se caracterizan por basarse la visión de un líder o administración específica (Gardini, 2013: 17).

A partir de este marco de análisis es que estudiaremos la relación bilateral entre Chile y Bolivia, en el entendido de que la tensión entre pragmatismo e ideología ha jugado un rol fundamental en una relación que se ha caracterizado por la primacía del conflicto sobre la cooperación.

### **3. LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA**

Describir la Política Exterior de un actor internacional es siempre difícil porque en ellas coexisten, tal como indica Gardini, componentes ideológicos y pragmáticos. A su vez, nos encontramos con objetivos de larga data, también conocidos como intereses permanentes, y objetivos coyunturales o políticas propias de un gobierno específico, las cuales pierden sentido y prioridad cuando existe un cambio de régimen. Para evitar caer en estas ambigüedades, y en el entendido de que nuestro objetivo de investigación no es describir la política exterior de Chile y Bolivia, usaremos la noción de “principio” o “pilares” de la política exterior. Este concepto puede ser definido como “los lineamientos fundamentales que sustenta y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile (o cualquier otro actor

internacional) en materia de relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones en materia de Política Exterior” (Irigoien, 2012: 199). Es común, por otro lado, que los Estados publiciten estos principios en virtud de otorgar predictibilidad en sus actos y, en consecuencia, confianza en el resto del sistema.

Una característica fundamental del concepto de “Principios de Política Exterior” la encontramos en que, debido a la amplitud en que son planteados, permiten una flexibilidad en su interpretación y materialización en acciones concretas. En este sentido, dos políticas que parecen contradictorias, al ser inscritas dentro un principio de política exterior pueden ser consideradas complementarias. A modo de ejemplo, podríamos mencionar que Bolivia ha canalizado su reclamo marítimo, al mismo tiempo, por la vía política, a través de la publicitación de su posición y captación de socios que respalden su demanda, y por la vía jurídica, presentando una demanda en la Corte Internacional de Justicia. La crítica que ha surgido desde su contraparte y de destacados juristas es que existe una contradicción al definir el reclamo marítimo como un problema político y jurídico, se entiende que ambas opciones son mutuamente excluyentes. Ahora bien, si consideramos la estrategia boliviana desde el principio del reclamo marítimo como un derecho irrenunciable, estas dos vías contradictorias, en lo formal, operan como fases complementarias en virtud de alcanzar dicho objetivo.

De esta manera, retomando a Gian Luca Gardini, notamos que los principios de la Política Exterior de los Estados están vinculados por la definición propuesta ya que exponen los principios ideológicos del Estado sin acotar su capacidad de maniobrar pragmáticamente para alcanzar sus objetivos.

### **3.1 Política Exterior de Bolivia**

La Política Exterior de Bolivia actual se debe entender en el marco de un proceso de reforma integral del sistema político. Desde la elección de Evo Morales se

produce un quiebre con la tradición política cuyos aspectos principales son: la definición de un nuevo modelo de desarrollo, descentralización política, reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades indígenas y nuevas pautas de participación y representación política democrática (Ceppi, 2014: 127). Todos estos cambios quedaron plasmados en la Constitución de 2009 que funda el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el ámbito internacional, este proceso busca el “re-posicionamiento internacional” de Bolivia y el asenso del “líder del Movimiento Al Socialismo (MAS) como un referente en el concierto internacional” (Quitral, 2014: 176).

La nueva Política Exterior de Bolivia, de acuerdo a lo expuesto más arriba, puede resumirse en tres grandes principios: Anti-imperialismo y anti-capitalismo, indigenismo y el reclamo marítimo. Entre estos tres principios, los dos primeros son totalmente nuevos y el tercero corresponde a un objetivo de largo plazo, un interés permanente, aunque con la Administración Morales ha adquirido una inédita prioridad en la Política Exterior de Bolivia.

El primero de los principios expuestos, el anti-imperialismo y anti-capitalismo, remite a un posicionamiento crítico, o revisionista, del orden mundial en su dimensión política y económica. En el ámbito político, Bolivia se sitúa en la tensión entre Venezuela y Estados Unidos, aliándose con el primero y distanciándose e, incluso, oponiéndose al segundo. Su posicionamiento se entiende por afinidades de tipo ideológico (Birns y Sanchez, 2011: 107) y se ha materializado en acciones concretas. En este marco, con Venezuela se destaca la adhesión al ALBA y la creciente vinculación a través de la cooperación internacional, de hecho el Gobierno venezolano financia una multitud de misiones sociales en Bolivia buscando impulsar la igualdad y justicia social en los sectores más excluidos, entre estas podemos enumerar: Médicos del Batallón 51, Misión Moto Méndez, Programa de Alfabetización “Yo sí puedo”, Becas Internacionales “Gran Mariscal de Ayacucho”, entre otros.

En cuanto a las relaciones con EEUU, a partir del año 2008, se inicia una escalada en la hostilidad, cuyo origen está en que la acusación boliviana de que el Gobierno Norteamericano se encontraba financiado a la oposición. A esto siguió la expulsión de la DEA, la declaración del embajador Phillip Goldberg como persona *non grata* y, a modo de respuesta, el retiro de los beneficios comerciales de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Posteriormente, y luego de ciertos acercamientos en el año 2011<sup>1</sup>, hubo un nuevo *impasse* debido al rechazo de la solicitud extradición de Gonzalo Sanchez de Lozada, el cual fue respondido por Bolivia con la expulsión de la USAID de su territorio.

En el ámbito económico, existe un esfuerzo de construir un nuevo modelo de desarrollo cuyo centro es la nacionalización de los hidrocarburos, los cuales son la base del “milagro económico” que tiene a Bolivia creciendo a un 6% anual promedio (Quitral, 2014: 184). Este esfuerzo implicó reformular sus relaciones comerciales con sus principales socios, Brasil y Argentina, lo que causó ciertas tensiones en la relación bilateral, especialmente en el hito de la nacionalización de PETROBRAS. Pese a ello y, gracias a la afinidad ideológica con Nestor Kichner y Lula, quienes entendieron que la nacionalización es “un acto inherente a su soberanía” (Quitral, 2014: 183), Bolivia logró consolidar un “nuevo trato” con sus vecinos, más horizontal y cooperativo, principalmente en materia de energía, comercio y seguridad<sup>2</sup> (Birns y Sánchez, 2011: 109).

Un segundo pilar en la política exterior de Bolivia es el Indigenismo, cuyo núcleo lo encontramos en la doctrina del “Vivir Bien” (o Suma Qamaña). Esta idea “está basada en la vivencia de nuestros pueblos, (...) significa vivir en comunidad, en hermandad, y especialmente en complementariedad, es decir compartir y no

---

<sup>1</sup> En el marco del Convenio Marco de Mutuo Respeto y Colaboración.

<sup>2</sup> En seguridad, la cooperación se ha basado en donaciones brasileñas para mejorar el control boliviano en las fronteras compartidas.

competir, vivir en armonía entre las personas y como parte de la naturaleza”<sup>3</sup>. Su importancia es tal que la Constitución del 2009 lo reconoce como principio “ético-moral” su sociedad<sup>4</sup>.

El Gobierno de Morales ha sido bastante activo en la defensa y promoción de los valores indígenas de su sociedad, utilizando la exposición que le ofrecen instancias multilaterales como la Asamblea General de la ONU, ha logrado promover sus principios a nivel internacional. Ya sea acompañando iniciativas de otros países o por iniciativa propia ha logrado alcanzar importantes éxitos en este ámbito, destacando: la Declaración de los Pueblos Indígenas <sup>5</sup> (2007), reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano (2010) y la despenalización del aullico<sup>6</sup> (2013) (Ceppi, 2014: 131).

El último de los pilares de la Política Exterior de Bolivia es la reivindicación marítima sobre la cual nos referiremos de forma escueta ya que será profundizada más adelante. En este momento, sólo acotaremos que este pilar ha estado presente en la Política Exterior boliviana a partir de pocos años después de la firma del Tratado de 1904, por lo cual no es una novedad en la tradición en comparación a los dos pilares anteriores. Pese a ello, cabe destacar que el Gobierno de Morales otorgó una prioridad inédita a la reivindicación, la cual se expresa en su inclusión de la Constitución Política del 2009, la cual versa en su Artículo 267: “El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo”; y la creación en 2011 de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR) cuyos objetivos más importantes son: Planificar, desarrollar y evaluar la implementación de estrategias para la reivindicación marítima; proponer y coordinar las acciones, políticas, lineamientos y directrices en la

---

<sup>3</sup> Para profundizar se recomienda revisar el artículo “Suma Qamaña: Vivir Bien, No mejor” de David Choquehuanca, actual Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, consultable en: <http://servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=760>

<sup>4</sup> Véase Art. 8, I. de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)

<sup>5</sup> Proyecto presentado por Perú.

<sup>6</sup> “Aullico” significa masticado de hoja de coca.

demanda de reivindicación marítima a objeto de promover e impulsar una salida libre y soberana al Pacífico; Elaborar y presentar la demanda internacional para la reivindicación marítima boliviana previa opinión favorable del Consejo Nacional de Reivindicación Marítima; y Representar al Estado Plurinacional de Bolivia ante los tribunales internacionales en los cuales se presente la demanda marítima, tramitar la misma y asumir la defensa técnico legal hasta su conclusión<sup>7</sup>.

### **3.2 La Política Exterior de Chile**

El origen de los Principios de la Política Exterior de Chile debemos ubicarlo en el fin de la dictadura y el posterior esfuerzo por la reinserción internacional, recordando que a partir de la década de los 80' el país se encontraba en una situación de creciente aislamiento debido a su régimen dictatorial y la violación de los Derechos Humanos.

El proceso de reinserción fue complejo y multidimensional. Alberto Van Klaveren indica que “no se limitó a la normalización de las relaciones exteriores, sino que incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y potenciación de los vínculos de la nación” (Van Klaveren, 2012: 56). De forma paralela, en el terreno económico, hubo cierta continuidad y perfeccionamiento de un proceso de apertura económica iniciado por el Gobierno Militar, en este sentido “los gobiernos de la Concertación (1990-2009) no sólo cooptaron el modelo de inserción internacional del Gobierno Militar sino que, ya en democracia, lo legitimaron (continuidad), lo ampliaron (dimensión política) y lo profundizaron (TLCs, ACEs, etc.) (Ross, 2012: 864). Por lo tanto, la Política Exterior de Chile es el resultado de un proceso paralelo de continuidad y profundización en lo económico y de renovación y reconfiguración de lo político.

---

<sup>7</sup> Para profundizar en la DIREMAR se recomienda revisar su página web, consultable en: <http://www.diremar.gob.bo/node/4>

Desde la perspectiva propuesta, el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoce tres principios de su Política Exterior, estos son: Respeto del derecho internacional, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad de cooperar<sup>8</sup>. A diferencia de lo que ocurre con Bolivia, los principios que conducen la Política Exterior de Chile no necesitan mayor explicación debido a que son por todos conocidos y compartidos por la gran mayoría de los Estados, por lo tanto más que referirnos a cada uno nos parece más conveniente referirnos a la idea que subyace de la conjunción de todos ellos. En este sentido, la Política Exterior de Chile busca contribuir a la consolidación de un mundo estable, predecible, armónico y pacífico; en el cual puede asegurar su desarrollo y el bienestar de su población.

A partir de este objetivo podemos entender su respeto sincero y consistente del derecho internacional. En este sentido, cuando se conoció la intención boliviana de presentar una demanda contra Chile por la cuestión de su mediterraneidad, muchos analistas y políticos, tanto chilenos como extranjeros, se alarmaron debido a los precedentes que podrían causar un fallo de la corte que obligara revisar el Tratado de 1904 y vaticinaron que un fallo de esa naturaleza abriría una “Caja de Pandora” (Villar, 2015). Desde la vereda opuesta, se argumentó que la preocupación chilena era un recurso político-discursivo para desestimar el reclamo boliviano. En este debate, puede que Bolivia tenga razón, pero pese a ello cabe reconocer que Chile a lo largo de su historia ha respetado lo acordado en Tratados incluso cuando estos han sido perjudiciales para sus intereses, como ejemplo podemos mencionar la controversia llamada Laguna del Desierto (1994) donde Chile cedió 560km<sup>2</sup> a Argentina, acatando el arbitraje internacional según lo dispuesto en el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

A su vez, Chile se ha adherido a casi todos los instrumentos multilaterales de defensa de la democracia y derechos humanos (Vargas, 2012: 112) y ha jugado

---

<sup>8</sup> Para profundizar en los Principios de Política Exterior de Chile se recomienda visitar la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, consultable en: <http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html>

un activo en la cooperación internacional, donde podríamos destacar su participación en MINUSTAH.

### **3.3 Similitudes y diferencias entre ambas políticas exteriores.**

Sin dudas que es más sencillo establecer diferencias que similitudes al realizar el ejercicio de comparar la Política Exterior chilena con la boliviana, pese a ello, existen ciertos aspectos en los que ambas políticas coinciden y cuyas consecuencias tiene relevancia en el desarrollo de las relaciones bilaterales.

En primer lugar, debemos mencionar que ambas políticas, pese a las diferencias en su longevidad, son parte de procesos de “transformación” nacional. Son aristas de cambios fundamentales y más amplios en el sistema político de sus países. En este sentido, dijimos que la política exterior chilena actual es el producto de un proceso de “reinserción internacional”, un proceso que buscaba superar el aislamiento del que había sido víctima el país debido a la crítica de la comunidad internacional sobre la dictadura y el abuso sobre los derechos humanos. Por su parte, la política exterior boliviana también se inscribe dentro de una reforma nacional integral, la cual es iniciada y profundizada con la llegada del MAS (Movimiento al Socialismo) al poder, que buscó integrar al proyecto nacional a los pueblos indígenas y sectores populares. En el caso boliviano hay un matiz debido a que en su etapa previa no se encontraba en un estado de aislamiento como Chile pero, debido a su inestabilidad política, se encontraba en una posición de invisibilidad internacional y subordinación a las políticas de EEUU y potencias regionales como Brasil.

Este aspecto es relevante para los términos de este trabajo debido a que ambos procesos tuvieron consecuencias similares sobre el peso de estos países en el sistema internacional. En este sentido, luego de estos cambios radicales en su estructura socio-políticas ambos estados adquirieron un renovado rol y una inédita visibilidad en la comunidad internacional. Sin caer en equívocos, tanto Chile como

Bolivia continúan siendo países pequeños con prácticamente ninguna herramienta para provocar, por si solos, un cambio en el sistema internacional, pero pese a ello han incrementado, diversificado y reestructurado su relación con otros países y han tenido un rol activo en organismos internacionales. Esta participación más intensa ha propiciado que la relación bilateral, más precisamente la inexistencia de relaciones diplomáticas formales y el “tema marítimo”, atraigan una mayor atención de los actores internacionales, por lo tanto la comunidad internacional se transforma en un terreno en disputa donde ambos actores buscan de forma proactiva captar aliados y desacreditar a su rival.

Con el objetivo graficar lo anterior podemos mencionar dos circunstancias donde se vio a Chile y Bolivia disputándose el favor de actores internacionales relevantes. En el primer caso, podemos mencionar el viaje del Papa a Bolivia y la postergación de su visita a Chile pese a las gestiones de la diplomacia chilena que buscó que el Sumo Pontífice incluyera a Chile en su gira a Latinoamérica. En aquella ocasión, el Papa no se restó de opinar sobre la controversia limítrofe e invitó a Chile y Bolivia a “dialogar”<sup>9</sup>. De otra naturaleza, pero en el mismo sentido, podemos mencionar el documento elaborado por la Cancillería chilena titulado “Chile y la aspiración marítima boliviana. Mito y realidad” en el cual se presenta de forma atractiva la posición chilena en la controversia. Este documento fue traducido en tres idiomas (español, inglés y francés) y ha sido distribuido por la red de misiones de Chile en el exterior, viajes parlamentarios y en los distintos foros en los que ha participado. En la misma línea, algunos líderes que se han pronunciado sobre la controversia o se han mostrado disponibles para escuchar la posición de uno u otro, algunos de estos son: Angela Merkel, Barack Obama, Françoise Hollande, Xi Jinping, entre muchos otros.

Como podemos apreciar, la política exterior boliviana y chilena actuales coinciden en la importancia que tiene lo internacional para su país. Cabe destacar que su

---

<sup>9</sup> “El Papa sorprende y pide en Bolivia dialogo con Chile al hablar sobre el mar” en La Tercera, consultable en: <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/07/678-637963-9-papa-francisco-sorprende-y-pide-en-bolivia-dialogo-con-chile-al-hablar-sobre-el.shtml>

participación internacional no se acota a la difusión y defensa de su posición en el tema marítimo; los temas económicos, sobre seguridad y cultura también ocupan un lugar importante en su inserción internacional. Ahora, respecto a los que nos convoca, es interesante reconocer que ambos actores entienden que el sistema internacional es un espacio fundamental para sustentar y validar su postura respecto a la relación bilateral. De hecho, podemos reconocer que en el último tiempo el “tema marítimo” se ha estancado en el dialogo bilaterales y se ha desplazado hacia instancias multilaterales, nos referimos al fracaso de la Agenda de los 13 puntos y la judicialización del conflicto limítrofe.

De lo anterior deriva la diferencia fundamental, ambos actores coinciden en ser activos en el sistema internacional pero se sitúan en distintas posiciones e interactúan de forma diferenciada con los actores principales del sistema. El análisis de este aspecto es difícil de realizar debido a que el sistema internacional actual no tiene una estructura definida, para este respecto tomaremos la definición del orden internacional propuesta por Kissinger (Kissinger, 2014, 365) según la cual el sistema internacional actual no es multipolar como muchos analistas se inclinan a definirlo, y menos bipolar como fue considerado durante la Guerra Fría, sino más bien nos encontramos en un mundo con realidades contradictorias crecientes. En este contexto, señala el autor, no se puede asumir que el sistema internacional alcanzará de forma natural la estabilidad debido a una serie de carencias entre las que se reconoce: la crisis de Estado, debido a la cesión de soberanía y la proliferación de “Estados Fallidos”, la desvinculación entre lo político y lo económico y la ausencia de mecanismos para que las potencias puedan cooperar.

En un sistema internacional de estas características podemos señalar que los actores que estamos analizando se insertan de forma diferenciada. Chile mantiene una estrategia que podríamos denominar de *statu quo*, en el sentido de que sus acciones son tendientes a la estabilidad y fortalecimiento del sistema multilateral actual. Mantiene relaciones pragmáticas con las principales potencias,

China y Estados Unidos, sin alinearse política ni económicamente con ninguna, busca de forma intensa ampliar y diversificar sus vínculos económicos y participa de forma activa en el sistema multilateral, ya sea en instancias económicas como la OMC o APEC e instancias de seguridad como el Consejo de Seguridad, del que fue miembro no permanente hasta el año pasado.

En el caso boliviano su política exterior parece estar más inclinada hacia el revisionismo del orden internacional actual, vale decir que existe una búsqueda por cambiar su estructura considerado que ésta es injusta y favorece la inequidad entre los actores. Es por ello que mantiene, como vimos, una posición crítica contra los Estados Unidos y su rol en el sistema internacional. En esta misma línea, el Gobierno de Morales se ha acercado con algunos Estados que comparten su diagnóstico de la política internacional actual o la oposición al rol de Estados Unidos, entre ellos podemos nombrar a Venezuela, Cuba, Irán y Rusia. Cabe reconocer, por otro lado, que algunos de los actuales aliados de Bolivia han relajado su posición contra Estados Unidos como resultado de avances diplomáticos tales como el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba y el fin de las sanciones económicas contra Irán. A su vez, su principal socio regional, Venezuela, se encuentra en una crisis económica y política profunda que ha coartado su capacidad de actuar internacionalmente. Por lo tanto, este “eje” anti-sistémico ha perdido su fortaleza inicial y no parece que se sostenga en el largo plazo, en esta línea Bolivia también ha relajado su postura hacia Estados Unidos y se ha iniciado un dialogo tendiente al restablecimiento de relaciones diplomáticas. Este es un proceso en desarrollo y de resultado incierto, pero al momento de realizar este trabajo aún resulta correcto indicar sostener que Bolivia posee un discurso y un actuar de naturaleza revisionista y antisistémica.

#### **4. LA RELACION BILATERAL DURANTE EL GOBIERNO DE EVO MORALES**

A partir del quiebre de las relaciones diplomáticas a fines de la década de los 70', la relación entre Chile y Bolivia se han caracterizado por ser episódica, pese a

tener un creciente institucionalización durante los últimos años. En este sentido, no encontramos relaciones constantes y fluidas sino más bien una serie de hitos o procesos donde se intensifican los contactos y las interpelaciones mutuas. Estos episodios muchas veces han encontrado como escenario instancias multilaterales como las Cumbres de las Américas y la Asamblea General de la ONU, como por ejemplo cuando el Presidente Morales en su intervención en la última Cumbre de las Américas, en Panamá, dedica unos minutos para referirse a la controversia con Chile pese a que su discurso se centrara en una crítica a la relación asimétrica entre Estados Unidos y América Latina. En esa ocasión el mandatario expuso:

*“Quiero aprovechar también esta oportunidad, hermanos y hermanas, hay algunos temas pendientes todavía en Bolivia. El año 1879 hemos sido invadidos y nos arrebataron el mar, el Pacífico.*

*No me estoy quejando, sólo aprovechar, agradecer a muchos presidentes y expresidentes. Para información de todos, cuatro expresidentes del pasado de Estados Unidos apoyaron esta reivindicación.*

*El papa Juan Pablo II apoyó nuestra reivindicación estamos con el pueblo, casi con todo el mundo, acudimos a un organismo internacional muy importante como es La Haya, tenemos mucha confianza en que se resuelva una injusticia”.*

De forma paralela, también nos podemos encontrar con episodios que han tenido una naturaleza bilateral, los cuales han tenido la particularidad de contar con los respectivos presidentes como actores principales en estos procesos. Como ejemplo, nos podemos referir a las negociaciones que posteriormente recibirían en el nombre de “Gas por Mar” donde el Presidente Lagos y su homólogo boliviano Hugo Banzer buscaron una fórmula para exportar gas hacia México y California vía puertos chilenos, la propuesta consistía en otorgar una “zona económica

especial” en la II región de Chile, sin soberanía, donde el país altiplánico podría procesar y exportar el gas (Bonney, 2013: 18). Esta propuesta fracasó por la indignación que causó en Bolivia la idea de exportar gas a Chile y hacia el norte a través de sus puertos.

La coexistencia de una estrategia bilateral y multilateral en la política exterior boliviana, es decir la idea de que ambas no son excluyentes sino complementarias nos permite definirla como de naturaleza pendular (Correa, 2013), en el sentido de que Bolivia ha preferido una u otra según mejor se acomode a sus intereses. En contraste, la política chilena hacia Bolivia se ha caracterizado por ser reactiva y zigzagueante según la mayor o menor expectativa de confianza en la política interna de Bolivia. En periodo de estabilidad se ha buscado avanzar en la vinculación y en periodos de inestabilidad se ha replegado. Además, a diferencia de su contraparte, Chile a privilegiado la instancia bilateral para resolver las controversias con Bolivia, de hecho ya en el año 1921, cuando Bolivia inscribe una solicitud para reclamar frente a las Sociedad de las Naciones su condición de mediterraneidad, Chile argumenta, similar a lo que ocurre actualmente en la Corte Internacional de Justicia, que toda controversia se encuentra resuelta por el Tratado de Paz y Amistad de 1904 (Lagos, 2013: 22).

Antes de cerrar este punto, resulta necesario hacer una observación sobre la definición de la relación bilateral como episódica para evitar caer en malos entendidos. La relación entre Chile y Bolivia se desarrolla en episodios discontinuos cuando los temas en la agenda tienen una naturaleza política, principalmente limítrofes, ya que si nos enfocáramos en la dimensión económica apreciaríamos que las relaciones son, en comparación, mucho más intensas, fluidas y para nada despreciables gracias al Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 22) y los beneficios portuarios que el Estado chileno otorga al país altiplánico en virtud a lo suscrito en el Tratado de 1904. Pese a ello, si evaluamos la importancia económica mutua notamos que son prácticamente insignificantes, la economía chilena está enfocada hacia el Asia-Pacífico y Bolivia

tiene en sus vecinos del Atlántico, Argentina y Brasil, sus principales socios comerciales; por lo cual, existen autores que sostienen que la dificultad de avanzar hacia la normalización de las relaciones diplomática entre ambos países se debe a que los intereses mutuos no son percibidos como suficientemente importantes como para flexibilizar sus posiciones políticas. En esta línea, Loreto Correa (2012: 584) señala que “la numerosa cantidad de demandas de la política internacional obligaron a priorizar la agenda regional/internacional de Chile y, ante la insignificancia del comercio internacional con Bolivia, no se desarrolló un interés activo por conceder mayor tratamiento al tema binacional”.

Reforzando el argumento expuesto, incluso sí consideráramos que la relación comercial es lo suficientemente relevante como no obviarla frente a lo ocurre en términos políticos, debemos indicar que la contradicción entre la dimensión económica y la dimensión política en una relación bilateral no tiene nada de novedoso. En este sentido podríamos pensar en las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela o China y Taiwán, en ambos casos nos encontramos con enemigos políticos declarados y, de forma simultánea, importantísimos socios comerciales. En la relación Chile y Perú durante el juicio en la Corte Internacional de Justicia ocurrió algo similar y recibió el nombre de “cuerdas separadas”, debido a que la controversia jurídica no debía interferir con el comercio bilateral.

A continuación, analizaremos los que a nuestra consideración son los dos episodios de mayor relevancia en la relación bilateral durante el periodo analizado, vale decir el gobierno de Evo Morales. A lo que nos referimos son la Agenda de los 13 puntos y la Demanda de Bolivia contra Chile en la Corte Internacional de la Haya.

#### **4.1 La Agenda de los 13 puntos**

Sin lugar a dudas que la creación de la agenda de los 13 puntos sembró importantes expectativas en ambas partes debido a que, luego de mucho tiempo

sin ningún avance sustantivo, los gobiernos se pusieron de acuerdo en una serie de temas sobre los que debatir y cooperar en el futuro, vale decir se crea una “agenda común”. Una característica de este instrumento, la cual aumento la expectación especialmente en el lado boliviano, es que esta fue planteada sin exclusiones lo que significa en la práctica la inclusión del tema marítimo.

Loreto Correa (2012: 603) define la Agenda de los 13 puntos como “una serie de ítems colocados en términos de temas de diálogos... (dónde) se pretende alcanzar un plano de entendimiento y desarrollar proyectos beneficiosos para ambos países” y es el resultado de dos procesos simultáneos y complementarios.

En primer lugar, nos encontramos con un “cambio progresivo en el relacionamiento de ambos países” (Correa y García, 2013: 96). A partir de la década de los 90’ comienza a emerger una diversificación de la relación bilateral, donde el comercio y la energía comienzan a ocupar un mayor protagonismo en desmedro de los temas militares y estratégicos. En este contexto, la agenda de los trece puntos fue pensada con el objetivo de aprovechar el cambio en la relación bilateral y construir confianza mutua.

En segundo lugar, reconocemos la importancia que tuvo la simpatía ideológica entre los gobiernos de la Concertación, Lagos y Bachelet (primer periodo), con el gobierno de Evo. En sus primeros años, los recién asumidos Morales y Bachelet, mostraron señales que indicaban que la relación iba encaminada a mejorar. En este sentido, fue importante la presencia de Ricardo Lagos en la investidura de Evo Morales y, posteriormente, la presencia de Morales en la investidura de Bachelet. Estos gestos contrastan con lo sucedido en el año 2015 cuando se celebró la segunda reelección de Morales, y dicho contraste refleja como ha ido mutando la relación bilateral. En esta ceremonia no hubo presencia del Primer Mandatario de Chile, en representación del país asistió el Presidente de la Corte Suprema de la época, Sergio Muñoz, quién tuvo que pasar el incómodo momento

de escuchar el “Himno al Litoral”, composición boliviana que reivindica los territorios perdidos en la Guerra del Pacífico<sup>10</sup>.

La principal virtud de la Agenda de los 13 puntos es diversificar los temas relevantes en la relación bilateral, en ella los temas limítrofes (Punto N° 6: Tema marítimo y Punto N° 7: Silala y recursos hídricos), comparten la misma importancia con temas de económicos (Punto N° 5: Complementación económica y Punto N° 2: libre tránsito), temas de seguridad (Punto N° 9: Seguridad y defensa y Punto N° 10: Cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y productos químicos esenciales y precursores) y temas de cooperación (Punto N° 8: Instrumentos de lucha contra la pobreza y Punto N° 11: Educación, ciencia y tecnología). Cabe destacar que el instrumento comienza proponiendo la confianza mutua como el objetivo del mismo (Punto N° 1) y cierra demostrando la “voluntad de las partes por dialogar todos los temas y manejar la relación de manera flexible” (Correa, 2012: 618) con el Punto N° 13: Otros temas.

En sus primeros años, la Agenda resultó ser bastante útil en dinamizar, diversificar e institucionalizar al relación bilateral. Por mencionar algunos ejemplos, en el marco del Punto N° 8: “Instrumentos de lucha contra la pobreza”, los países crearon en 2007 el Grupo de Trabajo Bilateral cuya primera sesión se realizó el año 2009 y donde se diseñó un Plan de Trabajo Bianual que incluyó otorgamiento de becas en estudios de postgrados, asistencia técnica a la Defensoría Penal Pública de Bolivia, el hermanamiento entre el Hospital del Niño de la Paz y el Ezequiel González Cortés de Santiago, con lo que se asesoró en la administración de bancos de sangre y asistencia técnica en nutrición junto al Programa Mundial Alimentario.

---

<sup>10</sup> “Presidente de la Corte Suprema acusó sentirse “agredido” en Bolivia” en La Tercera, consultable en:  
<http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/02/674-616555-9-presidente-de-la-corte-suprema-acuso-sentirse-agredido-en-bolivia.shtml>

En el resto de los puntos también se pueden apreciar notables avances en la generación de confianza mutua e intensificación del dialogo bilateral, excepto en el Punto N° 6: “Tema marítimo”, donde las autoridades bolivianas se mostraron insatisfechas con los avances y escépticas respecto a la capacidad del instrumento de resolver este asunto, tanto así que la Agenda quedó supeditada al avance del tema marítimo. Respecto a esto el Canciller boliviano David Choquehuanca declaró “tenemos con Chile una agenda de 13 puntos, pero para nosotros se puede reducir a dos, el tema marítimo y el tema Silala” (Lagos, 2013: 148). Desde el lado chileno tampoco se contribuyó mucho en la defensa de la Agenda de los 13 puntos y esta fue abandonada debido, fundamentalmente, a la judicialización del tema marítimo por parte de Bolivia, siguiendo el principio de que el diálogo multilateral y el bilateral son mutuamente excluyentes.

#### **4.2 La demanda Bolivia contra Chile en la Corte Internacional de Justicia (C.I.J.)**

Antes de abordar la demanda en la Corte Internacional de Justicia, conviene referirnos al Tratado de Paz y Amistad de 1904 ya que, pese que la defensa boliviana insiste en que su demanda no busca la revisión del Tratado, éste está en el centro de la discusión y el resultado del juicio tendrá importantes consecuencias sobre él.

El Tratado de Paz y Amistad de 1904 es un tratado de paz firmado por los representantes de Chile y Bolivia con el objetivo de poner termino al estado de guerra existente entre ambas naciones. Este instrumento, pese a su longevidad, ha tenido un rol fundamental en la relación bilateral debido a que ha actuado como la referencia más sólida que tienen los actores en el marco de un derrotero que se caracteriza por dinámicas de acercamiento y alejamiento.

La evaluación de sus consecuencias en la actualidad es dual, por un lado, ha sido el punto de partida para una creciente institucionalización en temas fronterizos que

sin lugar a dudas ha contribuido al acercamiento entre ambos Estados a través de la construcción de una agenda común en la materia. Este avance deriva de lo dispuesto en el artículo 6 donde Chile otorga a perpetuidad “el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico” y siguientes donde se profundiza en procedimientos aduaneros, trato de “nación más favorecida” y la celebración de un acuerdo comercial. Algunas de las instancias mencionadas son: Mecanismos de consultas políticas, Grupo de trabajo de asuntos bilaterales, Comité de fronteras, Grupo técnico mixto sobre infraestructura y la Comisión Mixta del acuerdo sobre control, fiscalización y represión del tráfico ilícito de estupefacientes (Correa, 2013: 102). Por otro lado, el Tratado de 1904, de forma simultánea, contribuye de forma importante al alejamiento entre los dos Estados debido a que formaliza el núcleo del conflicto entre Chile y Bolivia al reconocer en su artículo 2 el “dominio absoluto y perpetuo de Chile los territorios ocupados”, lo que a la postre equivale a la mediterraneidad de Bolivia.

El citado tratado incorpora otro tipo de disposiciones que pueden ser entendidas como medidas compensatorias a favor de Bolivia, entre ellas está la construcción de un ferrocarril entre el Puerto de Arica y Alto La Paz, la entrega de dinero a libre disposición (un total de 600 mil libras esterlinas) e indemnizaciones a privados afectados por lo dispuesto. La compensación al derrotado es una práctica recurrente en el término de conflictos bélicos y tiene como objetivo último evitar que las pérdidas materiales y/o psicológicas contengan el germen de un nuevo conflicto en el futuro, en este sentido, cabe destacar la ineficiencia de estas disposiciones ya que pese a ser cumplidas por Chile no tuvieron el efecto de superar la conflictividad y, por el contrario, ésta se mantiene con diferentes intensidades hasta nuestros días.

Por lo tanto, y pese al avance reconocido en materias fronterizas, es evidente que el instrumento no logró su objetivo debido a que no se constituye como solución contundente y definitiva de las controversias derivadas de la Guerra del Pacífico. Es más, con el correr de los años, el Tratado se ha convertido en un foco de

conflicto entre ambos Estados debido a que han desarrollado interpretaciones totalmente antagónicas sobre él. En este sentido, Chile, siguiendo un postura legalista, defiende que “a partir de los tratados suscritos, no existen problemas pendientes con Bolivia... la firma del tratado de 1904 zanja los temas territoriales y de libre tránsito” (Correa, 2012: 589). En contraste, Bolivia realiza la lectura opuesta, desde su perspectiva “la firma del Tratado es el hito que marca una situación de conflicto permanente entre ambos países” (Correa, 2012: 589). Esta divergencia es fundamental para entender la relación entre Chile y Bolivia debido a que nos muestra que los Estados no perciben al Tratado desde una perspectiva netamente jurídica sino que existe una interpretación flexible y guiada por intereses políticos.

Como se mencionó en el apartado sobre la Política Exterior de Bolivia, el origen de la demanda lo encontramos en el año 2011 con la creación de la DIREMAR, institución encargada de preparar, presentar y defender la posición boliviana en el Juicio contra Chile en la C.I.J. y a su vez publicitar su reivindicación marítima en distintos foros internacionales. La demanda es presentada el año 2013 y en ella “Bolivia alega la existencia de una obligación internacional asumida (bilateral y unilateralmente) por Chile, de negociar de buena fe con el primero, un acuerdo que le permita un acceso soberano al Océano Pacífico. Bolivia sostiene que Chile no ha cumplido con esta obligación, por lo cual, solicita a la Corte declare el incumplimiento y establezca el deber de Chile de negociar de buena fe y prontamente con Bolivia una alternativa de acceso soberano al mar” (Namihás, 2013: 55). Específicamente, la defensa boliviana fundamenta su posición en los siguiente tratados y declaraciones:

1. Tratado Especial para la Transferencia de Territorios de 1895, donde Chile se comprometía a entregar las provincias de Tacna y Arica, sí el resultado del plebiscito les era favorable
2. El acto protocolizada secreta de 10 de enero de 1920, donde Chile se comprometía a otorgar una salida al mar al norte de Arica.

3. La nota 9 de junio de 1950 suscrita por el canciller Walker donde reconoció que su país estaba disponible para iniciar una negociación formal tendiente a otorgar a Bolivia una salida propia y soberana al Océano Pacífico.
4. La nota 686 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1975, en que se indica que Chile estaría preparado para negociar con la cesión de una franja de tierra al norte de Arica hasta la Línea de la Concordia. Este punto hace referencia a las famosas negociaciones de Charaña.
5. La resolución de la Asamblea General de la OEA 426 de 1979, donde el organismo reconoce que la solución equitativa de la controversia marítima es un interés hemisférico permanente.
6. El Acuerdo de Algarve del 2000, donde se pacta una Agenda sin exclusiones.
7. La Agenda de los 13 puntos de 2006, en específico el punto 6 que se refiere al tema marítimo.

Al conocer de la demanda boliviana, la respuesta Chile fue la de cuestionar sus fundamentos, los cuales fueron considerados como un intento de revisar el Tratado de 1904, cuestión sobre lo que la Corte de La Haya no tiene competencia de acuerdo al Artículo N° 6 del Pacto de Bogotá: “Tampoco podrán aplicarse dichos procedimientos a los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto”. Con esa convicción la defensa chilena presentó una objeción preliminar de competencia.

El fallo del juicio de competencia lo tuvimos en septiembre de 2015 y en él la Corte se declaró competente con una abrumadora mayoría de 14 contra 2, lo que significa que se pasará a estudiar el fondo de la discusión. El resultado de este juicio es lo último que sabemos del proceso judicial y ambas delegaciones se encuentran esperando la resolución sobre el fondo.

Hasta el momento no es correcto señalar a alguna de las partes como victoriosa debido a que solo se ha resuelto una cuestión procedimental, pese a ello existe un consenso a nivel internacional donde se reconoce el fallo en el juicio de competencia como un triunfo diplomático de Bolivia. La revista Que pasa, por ejemplo, publicó un cuadro donde grafica la posición de la prensa internacional<sup>11</sup>, en este se destaca que de 24 medios revisados 17 reconocieron un triunfo boliviano (entre ellos: Deutsche Welle, Clarín, El Mundo, The Wall Street Journal, Agence France-Presse y Daily Telegraph), 7 tuvieron una postura neutral (El País y BBC, entre otros) y ninguno reconoció un triunfo chileno. Pese a ello, el verdadero victorioso lo encontraremos cuando la Corta se pronuncie respecto al fondo en una fecha aún no definida.

## **5. LA RELACION BILATERAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GIAN LUCA GARDINI**

Para cerrar este capítulo queremos realizar una caracterización de la Política Exterior de cada país respecto a su contraparte, vale decir la política de Chile hacia Bolivia y viceversa; en el marco analítico propuesto en el comienzo de este trabajo. Esto significa resolver la cuestión de ¿En parte del espectro Ideología-pragmatismo se ubican ambos actores para relacionarse con el otro?

### **5.1 Política Exterior de Chile hacia Bolivia**

Para entender forma cómo Chile se relaciona con sus vecinos, conviene referirnos al concepto de “doble asimetría” propuesto por Cesar Ross (2012) para definir el rol de Chile en el mundo. Desde la perspectiva de este autor, la primera es una asimetría hacia arriba, de chico a grande, es decir su relación con las potencias del sistema. En este contexto, Chile se ha caracterizado en actuar pragmáticamente poniendo como prioridad su inserción internacional. A partir de

---

<sup>11</sup> “Prensa internacional da por ganador a Bolivia en La Haya” en Revista Que Pasa, consultable en: <http://www.quepasa.cl/articulo/ojos-de-la-llave/2015/10/prensa-internacional-da-por-ganador-a-bolivia-en-la-haya.shtml/>

esto se entiende, por ejemplo, que pese a reconocer la defensa de la democracia como uno de sus Principios de Política Exterior tenga como su principal socio comercial a China, una dictadura.

La segunda asimetría, hacia abajo, se refiere a su relación con sus vecinos donde “aparece como país fuerte y otros actúan como Estados débiles” (Ross, 2012: 862). A partir de esta segunda asimetría, algunos Estados, entre ellos Bolivia, asumen el rol histórico de “víctimas”.

En este marco, podemos ver que existen una forma diferenciada de actuar de Chile según su interlocutor. El pragmatismo con el que solemos definir la Política Exterior de Chile se agota en su relación con las potencias y otros actores relevantes del sistema. Si analizamos la relación de Chile con sus vecinos veremos que los elementos ideológicos ocupan un lugar importante. Un ejemplo de esto lo podríamos encontrar en su negativa de adherirse al MERCOSUR, debido a que no comparte el modelo de desarrollo de sus miembros, y su participación en la Alianza del Pacífico, donde comparte con países con modelos de desarrollo afines.

En la relación bilateral también podemos reconocer elementos a partir de los cuales podemos inferir que la ideología ocupa un lugar relevante en su relación con Bolivia. Como dijimos, el tema marítimo ha estado en el centro de la controversia entre ambos países y Chile ha mantenido una posición férrea e inmutable de defender al Tratado de 1904 como el instrumento que resuelve todas las controversias derivadas de la Guerra del Pacífico. A primera vista, podríamos apreciar un pragmatismo en las declaraciones chilenas, defender el Tratado significa salvaguardar la integridad territorial y conservar su posición favorable. Ahora bien, sí consideramos el costo económico que significa sostener el derecho al libre tránsito, la posición asumida no parece ser la más beneficiosa y pragmática para el país.

Existe un trabajo de Thomson y Bradanovich en el cual buscan cuantificar los costos que tiene para la Región de Arica y Parinacota el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904, tomando como punto de partida que un 80% del tráfico comercial de Bolivia hacia el Pacífico se mueve por esta región.

Sus estimaciones indican que coste monetario mínimo en el año 2014 fue de US\$ 15.063.070,32, cifra que incluye las inversiones, los costos de mantención de infraestructura y congestión en la carretera 11-CH y costos de accidentabilidad (Thomson y Bradanovic, 2015: 96). Además se advierte que es probable que este monto aumente en consideración al incremento sostenido del comercio boliviano hacia el Pacífico. Por otro lado, los autores reconocen la existencia de otros costos asociados que no fueron considerados en el cálculo realizado, entre ellos está el impacto en el turismo y los costos asociados a la ruptura de pavimento, congestión y accidentes en la ciudad de Arica.

Sí bien en algunos momentos de la relación bilateral, como por ejemplo durante los primeros años de ejecución de la Agenda de los 13 puntos, Chile actuó de forma pragmática hacia Bolivia, su defensa férrea al Tratado de 1904, pese a los elevadísimos costos económicos, nos hace inferir que existe una preeminencia de lo ideológico en la relación con su vecino.

## **5.2 Política Exterior de Bolivia hacia Chile**

La Política Exterior de Bolivia es, sin dudas, más consistente que la chilena en el sentido de que no nos encontramos con un actuar diferenciado respecto al interlocutor, debido a que lo ideológico ocupa un lugar central su contenido. Esto se puede explicar de acuerdo a lo sostenido por Gardini quién reconoce a la ideología como un recurso de poder en los países pequeños (Gardini, 2013: 20).

En la relación con Chile, es evidente que los elementos ideológicos priman. La diplomacia boliviana ha difundido de forma incansable la idea de Bolivia como la

“víctima” del “agresor” Chile, quién le arrebató el mar a través de una invasión y obligó a firmar un Tratado bajo amenaza, cuyas consecuencias explican el retraso relativo en el desarrollo boliviano. Todos estos elementos corresponden, según Jaime Lagos (2013: 89), a tergiversaciones del Estado boliviano con el objetivo de dar sustento y aprobación de su reclamo marítimo.

Fortaleciendo esta idea, cabe destacar que no existe en la postura boliviana una definición exacta de lo que esperan como salida al mar, no se precisa si buscan un corredor, un enclave o la restitución total de los territorios perdidos en la guerra. Desde la perspectiva boliviana, el retorno a la condición marítima parece una idea abstracta que evoca cierta emocionalidad y nostalgia más que un valor pragmático, ya que resulta evidente que obtener una salida soberana al Océano Pacífico empeoraría su situación actual en términos pragmáticos. Para ejemplificar este aspecto podemos citar el “Himno del Litoral”:

*Entonemos la canción  
Del mar, del mar, del mar Que pronto  
nos llevará  
A la dicha y bienestar  
Levantemos nuestra voz  
Por nuestro Litoral  
Que pronto tendrá Bolivia  
Otra vez; su mar, su mar  
Antofagasta, tierra hermosa Tocopilla,  
Mejillones, junto al mar  
Con Cobija y Calama, otra vez  
A Bolivia volverán*

Pese a la centralidad de lo ideológico en la Política Exterior de Bolivia, cabe destacar el pragmatismo desplegado en su decisión de demanda a Chile frente a la Corte Internacional de Justicia. En este sentido, el Gobierno de Morales mostró

la astucia de llevar la discusión hacia un plano que Chile no podía eludir, el terreno jurídico, pese a que mantenga una posición crítica del sistema internacional actual y sus instituciones como vimos cuando describimos los pilares de su Política Exterior. Chile tiene un compromiso irrenunciable con el Derecho Internacional y lo ha demostrado de forma sostenida en el tiempo, tanto cuando se ha beneficiados como cuando se ha visto perjudicado, por lo cual se destaca que Bolivia haya sido capaz de superar sus aprensiones ideológicas y adoptar esta estrategia.

## **6. REFLEXIONES FINALES**

Hace un par de años, el destacado analista internacional Henry Kissinger publicó “China”, un libro en el describe el ascenso de gigante asiático hasta convertirse en la segunda potencia mundial.

En este texto, y de ahí la contingencia de esta mención, el autor dedica un gran espacio para describir y explicar la normalización de las relaciones diplomáticas entre China y Estados Unidos, proceso en el que fue protagonista en su calidad de Secretario de Estado y que, sin duda, cambiaría el curso de la historia. La hipótesis del autor es que la relación bilateral estaba atrapada en un antagonismo ideológico aparentemente insuperable y que gracias a una diplomacia eficaz, capaz de construir una agenda común sustentada en el interés común de contener a la Unión Soviética y asegurar la estabilidad en la región Asia Pacífico, fue la clave para relegar a un segundo plano los contenidos ideológicos que los separan. El pragmatismo con el que actuaron ambas potencias, sin duda, fue beneficioso para ambos y explica, de cierta manera, porque en la actualidad son ellos y no la Unión Soviética o Rusia los actores más relevantes del sistema internacional.

Concluimos este trabajo, señalando que la experiencia descrita puede ser usada como referencia entender la relación bilateral entre Chile y Bolivia y estimar los

beneficios que supondría para ambos actores una normalización de sus relaciones diplomáticas y solución definitiva a sus controversias. Como vimos, la relación bilateral se encuentra entrampada de un antagonismo ideológico que no permite avanzar en ningún tipo de vinculación de tipo pragmático y mutuamente beneficioso, pero la experiencia histórica comparada nos advierte sobre las negativas consecuencias y las oportunidades perdidas derivadas de privilegiar lo ideológico sobre lo pragmático.

Esperemos que este trabajo sea una guía para diplomáticos y *policy makers* de ambos lados, para reconocer las trabas existentes y reconstruir la relación bilateral desde el pragmático y el beneficio mutuo, tal y como hicieron los diplomáticos chinos y norteamericanos en la década de los 90'.

## **6.1 Fin del Gobierno de Morales y perspectivas futuras en la relación bilateral**

El día 20 de febrero de 2016 se produjo un hecho que pone en suspenso el futuro de la relación bilateral, nos referimos al referendo celebrado en que se buscaba aprobar una reforma constitucional que permitiera a Evo Morales presentarse en las elecciones presidenciales del año 2019, buscando, de esta manera, extender su mandato por un nuevo periodo. Como ha sido difundido por la prensa el “No” triunfó por escueto margen de 3,21%, 51,63% contra 48.37%<sup>12</sup>, por lo cual estamos en presencia de los últimos años del gobierno de Morales.

Debemos reconocer que el resultado del referendo nos sorprendió, esperábamos un resultado diametralmente opuesto debido a los notables avances sociales y económicos alcanzados durante la presidencia de Evo Morales, sumado al destacado desempeño de la diplomacia boliviana en el reposicionamiento

---

<sup>12</sup> “Referendo en Bolivia: con el 96,27% contado, la diferencia entre NO y SÍ se estrecha a 3,4 puntos” en BBC, consultable en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160221\\_evo\\_morales\\_bolivia\\_resultados\\_referendo\\_b m](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160221_evo_morales_bolivia_resultados_referendo_b m)

internacional y sus avances en búsqueda de obtener una salida soberana al Océano Pacífico. Pese a los innegables éxitos de la actual gobierno, también cabe destacar que los últimos años han sido difíciles para el presidente quién ha tenido que lidiar con un aumento sustantivo del descontento social y las protestas, en este aspecto la ciudad de Potosí se ha comportado como un verdadero bastión contra Morales.

Algunos autores inscriben el fracaso de Morales en el referendo a un proceso de mayor amplitud, la restructuración política de Latinoamérica. Dentro de este proceso, al triunfo del “No” en el referendo boliviano, se suma el fin de Kichnerismo en Argentina, la crisis política en Brasil y el control opositor de la Asamblea Nacional en Venezuela<sup>13</sup>. Respecto a esto, Carlos Malamud<sup>14</sup> no es tan categórico, según él no estamos en presencia de un cambio de ciclo en Latinoamérica ya que solo en Argentina hubo un cambio de régimen y que las derrotas electorales de Morales y Maduro tienen mayor consecuencia simbólica que práctica, su poder no se ve aminorado de forma sustantiva y, en el caso de Bolivia, nada impide que se convoque un nuevo referendo. Por otro lado, en estos países no existe una alternativa de gobierno, la oposición está compuesta por un conjunto de partidos cuyo único consenso es la oposición del régimen, por lo que son incapaces de articularse como una opción real de gobierno.

Desde la perspectiva de las relaciones bilaterales, el referéndum ha tenido repercusiones apenas se conocieron los resultados. En esta línea, de acuerdo al analista internacional Raúl Sohr consideró la declaración chilena de reiterar la oferta del restablecimiento de relaciones diplomáticas sin condiciones como un intento de pasar a la ofensiva, cambiando la forma de cómo se había dado la discusión donde “Bolivia ha puesto la música y de una manera Chile ha bailado a

---

<sup>13</sup> “Bolivia y el cambio del péndulo político en América Latina” en New York Times, consultable en: [http://www.nytimes.com/es/2016/02/23/bolivia-y-el-cambio-del-pendolo-politico-en-america-latina/?em\\_pos=small&emc=edit\\_bn\\_20160226&nl=boletin&nl\\_art=0&nid=73833229&ref=headline&te=1](http://www.nytimes.com/es/2016/02/23/bolivia-y-el-cambio-del-pendolo-politico-en-america-latina/?em_pos=small&emc=edit_bn_20160226&nl=boletin&nl_art=0&nid=73833229&ref=headline&te=1)

<sup>14</sup> “America Latina tras el referendo boliviano” en Infolatam, consultable en: <http://www.infolatam.com/2016/02/28/america-latina-tras-el-referendum-boliviano/>

ese ritmo”<sup>15</sup>. Por lo cual, es posible que en el corto plazo nos encontremos con un enroque en los roles de los actores involucrados en el conflicto.

En el mediano plazo me parece que debemos ubicar las principales consecuencias de la derrota de Evo Morales. Históricamente las relaciones bilaterales en Chile y Bolivia han sido difíciles debido a la dificultad de alcanzar puntos de encuentro en ambas posiciones. Esto se explica, en parte, por la histórica inestabilidad política de Bolivia, por mencionar un ejemplo el Ex Presidente Ricardo coincidió durante su mandato (2000 – 2006) con cuatro Presidentes bolivianos: Jorge Quiroga (2001 – 2002), Gonzalo Sánchez Lozada (2002 – 2003), Carlos Mesa (2003 – 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (2005 – 2006). Esta inestabilidad causó el distanciamiento de Chile y estancamiento de la relación bilateral debido a que Chile consideraba que no tenía un “interlocutor válido”. Con la llegada de Evo Morales, 2006, Bolivia comienza un periodo de inédita estabilidad política y desarrollo social-económico; por lo tanto, debemos reconocer que Chile debe abandonar la premisa que sostuvo durante el Gobierno de Lagos y reconocer que en la actualidad sí tiene un interlocutor válido.

Cabe reconocer que la figura de Morales, y su gobierno, ha otorgado a la diplomacia chilena un interlocutor válido con el cual, como se dice en la jerga, “sentar a conversar” pero se debe reconocer que éste ha demostrado, como vimos a lo largo de trabajo, ser un hábil diplomático que ha puesto a Chile en más de un problema.

Por lo tanto, la cuestión que se abre con la derrota de Evo Morales es el tema de la sucesión de Morales. Todo parece indicar que el MAS ha anunciado al actual Canciller David Choquehuanca como el sucesor de Evo Morales<sup>16</sup> pero, pese a la cercanía de este con el actual líder boliviano, nada asegura que sus logros se

---

<sup>15</sup> “Raúl Sohr y oferta a Bolivia tras referéndum: Chile intenta pasar a la ofensiva” en Radio Bio Bio, consultable en: <http://www.biobiochile.cl/2016/02/23/raul-sohr-y-oferta-a-bolivia-tras-referendum-chile-intenta-pasar-a-la-ofensiva.shtml>

<sup>16</sup> “Linerá ve como sucesor de Evo a Choquehuanca” en El Deber, consultable en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/choquehuanca-sucesor-evo-morales.html>

prologarán en el tiempo. Por lo tanto, existen algunas preguntas que se abren y están esperando el curso de la historia para ser respondidas: ¿La estabilidad político-económica y la protagonismo internacional serán sostenibles en el tiempo sin Morales? ¿Emergerá, para las elecciones del 2019, una oposición capaz de lograr el poder y, por lo tanto, abandonar el proyecto político de Morales? ¿Entrará Bolivia a un nuevo periodo de inestabilidad y, por lo tanto, Chile se quedará sin un interlocutor válido?

Las preguntas planteadas son imposibles de ser respondidas por el momento, pero su formulación nos permite sostener que el futuro de la relación bilateral sin Morales queda en suspenso.

## 7. BIBLIOGRAFIA

Birns, L. y Sanchez, A. (2011). "From Obscurity to center stage: The Architectonics of Bolivia's foreign policy" en Gardini, G. y Lambert, P. (ed) *Latin American Foreign Policies. Between ideology and pragmatism*. Palgrave MacMillan: New York.

Bonnefoy, P. (2013). "Gas por Mar" en *Estudios Internacionales*, N° 174

Cepi, N. (2014). "La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma" en *Si Somos Americanos. Revista de estudios transfronterizos*. Vol. XIV, n° 1.

Correa, L. (2012) "La Política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009: Desde la ignorancia mutua a la construcción de una agenda común" en Artaza, M. y Ross, C. (2012) *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Ril Editores: Santiago.

Correa, L. y García V. (2013) "*Turbulencias desde el mar: Chile y Bolivia*" en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. XIII / N° 1.

Gardini, G. (2013) "*Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A framework for Analysis*" en Gardini, G. y Lambert P. (2013) *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. Palgrave Macmillan: New York.

Irigoin, J. (2012) "Política exterior y derecho internacional" en Artaza, M. y Ross, C. (2012) *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Ril Editores: Santiago.

Kissinger, H. (2014) *World Order*. Pinguin Press: New York

Lagos, J. (2013). *Las Aspiraciones Marítimas de Bolivia*. Ril Editores: Santiago

Namihas, S. (2013) “La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya” en Agenda Internacional, año XX, N° 31

Quitral, M. (2014) “La política exterior de Evo Morales” en LAJED N° 21

Ross, C. (2012) “Los desafíos de la Política Exterior chilena” en Artaza, M. y Ross, C. (2012) La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. Ril Editores: Santiago.

Thompson, I. y Bradanovich, T. (2015) “Costos para la Región de Arica y Parinacota incurridos por el cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad de 1904 y otras facilidades concedidas por Chile a Bolivia” en Estudios Internacionales N° 185.

Van Klaveren (2012). “Doscientos años de Política Exterior de Chile: De Hobbes a Grocio” en Artaza, M. y Ross, C. (2012) La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. Ril Editores: Santiago

Vargas, E. (2012) “Política Exterior de Chile en Derechos Humanos” en Artaza, M. y Ross, C. (2012) La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. Ril Editores: Santiago

Villar, S. (2015) “Bolivia y Chile: La historia, la caja de pandora y el mar” en Centro de Estudios y Documentos Internacionales de Barcelona, N° 336, junio 2015.