



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Chile, Bolivia y Perú: pasado de conflicto ¿futuro de integración?

FRANCISCA ALESSANDRI



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 70 / septiembre 2014

ISSN 0718-9745

Chile, Bolivia y Perú: pasado de conflicto ¿futuro de integración?

FRANCISCA ALESSANDRI²
Centro de Políticas Públicas UC

Introducción

En un mundo integrado e interrelacionado no es posible detenerse a analizar la relación de Chile con sus vecinos –Bolivia y Perú– sin considerar el entorno externo en el que estas relaciones se desarrollan. Tampoco parece factible concebir un futuro de cooperación sin examinar los entornos político, económico y social que influirán de manera determinante en el diseño de las respectivas políticas exteriores.

Marcadas por el reciente fallo de la Corte Internacional de Justicia en La Haya respecto de nuestra delimitación marítima con Perú y la demanda de Bolivia por una salida soberana al océano Pacífico, nuestras relaciones con Lima y La Paz debieran dejar atrás las diferencias para dar un giro decisivo y definitivo en beneficio de los tres países y de la región. Ello implica, sin embargo, trabajar en diferentes planos, pues la política exterior no puede prescindir de su *linkage* con el entorno interno.

En el presente trabajo se revisarán algunas de las variables internas que inciden en el diseño de la política exterior, para luego analizar el estado actual de las relaciones de Chile con Perú y Bolivia a la luz de los resultados que, desde hace nueve años, entrega la Encuesta Bicentenario Universidad Católica-Adimark³ sobre la

percepción que los chilenos tienen del curso que debieran seguir nuestras relaciones con ambos países, en un contexto de reclamaciones y revisiones influidas por el fallo del Tribunal Internacional de Justicia en La Haya –en el caso peruano– y la presentación de la demanda marítima en el caso boliviano.

El orden mundial de la Post Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría dejó perplejos a los estudiosos del sistema internacional al dar por superado el marco teórico de la bipolaridad que, por décadas, permitió explicar al mundo en una suerte de blanco y negro, bajo la lógica del suma-cero, donde había poco espacio para los matices que escapaban al enfrentamiento ideológico. Desde 1979, el año en que el mundo cambió de verdad, al decir de Niall Ferguson (2010), comienza a surgir una serie de nuevas aproximaciones teóricas en un afán por explicar y proyectar el nuevo orden internacional y sus variables de cooperación y conflicto⁴. A la luz de múltiples acontecimientos, El fin de la historia de Francis Fukuyama (1992) y El choque de las civilizaciones de Samuel Huntington (1993), intentaron teorizar sobre un sistema internacional en profunda transformación. Sin

1 Este trabajo contó con la colaboración de Pablo Miño, como ayudante de investigación, y Sofía Brahm, quien trabajó en la elaboración y revisión de bases de datos. El *paper* se presentó en el Seminario “Chile, Bolivia y Perú: un pasado de conflicto, ¿un futuro de cooperación?” realizado el 6 de agosto de 2014 y contó con la participación de Hernán Felipe Errázuriz, Juan Emilio Cheyre, Luis Winter y Roberto Durán, como moderador.

2 Periodista y magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Políticas Públicas UC.

3 La Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica-Adimark es un estudio de tipo cuantitativo probabilístico, realizado mediante entrevistas personales (cara a cara) en distintos hogares de Chile. Su universo está constituido por hombres y mujeres de 18 años y más, de todos los niveles socio-económicos. El trabajo de campo se realiza anualmente entre los meses de junio y julio con el resultado de una muestra superior a las dos mil personas. El margen de error es de +/-2,2% y un nivel de confianza de 95%. El proyecto cuenta con la colaboración del diario El Mercurio y Canal 13. Para más información: www.encuestabicentenario.cl

4 Cabe recordar que en 1979 tuvo ocasión la revolución islámica en Irán, la invasión de la URSS en Afganistán, se comenzó a percibir la influencia del Papa polaco Juan Pablo II, se inicia la implementación de las medidas pro mercado de Margaret Thatcher y las profundas transformaciones económicas en China lideradas por Deng Xiaoping.

embargo, tres décadas después, no parece existir una explicación, sino variadas.

La década del noventa estuvo marcada por la preeminencia norteamericana en lo que Krauthammer (1990) llamó la unipolaridad, pero esta ha sido desafiada por potencias emergentes que según Fareed Zakaria (2011) compiten por el liderazgo mundial en una transición del orden mundial que Richard Haass (2008) ha denominado de la “no polaridad”, en referencia a un mundo donde sobresale no uno o varios protagonistas, sino múltiples actores que tienen y ejercen diferentes tipos de poder, ya sea a nivel mundial o regional. A diferencia del sistema multipolar, propio del siglo XIX, el momento actual estaría marcado por numerosos centros de poder significativo. En el ordenamiento internacional actual sobresalen potencias mundiales como Estados Unidos, China, Rusia, India, Japón y la Unión Europea, las que –en conjunto– representan alrededor del 75% del PIB mundial, pero estas se ven desafiadas por otros actores regionales. Tal es el caso, dice Haass, de América Latina, donde Brasil y otras naciones, como Argentina, Chile, México y Venezuela ejercen relativa influencia.

Los países latinoamericanos, que durante la Guerra Fría experimentaron los embates ideológicos propios de la bipolaridad –aun no enteramente superados–, exhiben una nutrida agenda de procesos integradores y una vigorosa red de relaciones multilaterales. Con un sostenido crecimiento económico y estabilidad institucional, América Latina ha conseguido en las últimas décadas convertirse en un polo de desarrollo de relativa influencia en un mundo globalizado, donde el progreso depende necesariamente de la inserción internacional.

En este sistema de múltiples actores, de variadas características y diverso impacto, en el cual tanto los gobiernos como la opinión pública inciden en su curso, parece necesario contar con políticas exteriores institucionalizadas, que respondan a las demandas contextuales internas y externas. La frontera entre ambos escenarios es cada día más difícil de establecer, pues se trata de ámbitos integrados mediante una compleja red de interacciones. Como señala Rosenau (1997), nuevas condiciones del sistema internacional han contribuido a ampliar dicha frontera: la revolución de la información y las tecnologías, el quiebre de las confianzas, la globalización de las economías, la proliferación acelerada de las organizaciones civiles, la fragmentación de grupos e integración de regiones, el surgimiento de prácticas democráticas, la ampliación de fundamentalismos, el surgimiento de ani-

mosidades históricas y la cesación de otras enemistades intensas son algunos de los múltiples factores que han contribuido a transformar las relaciones internacionales de los estados nacionales.

Sin poder abstenerse de este cuadro, la política exterior de Chile, en general, y hacia sus vecinos en particular, está interpelada a considerar estas variables que, transversalmente, inciden en todo comportamiento externo de los actores, sin que Chile sea una excepción.

Política exterior: un continuo de factores

Coincidentes son las definiciones de política exterior respecto de su vinculación con la política interna. En efecto, para los autores Hopkins y Mansbach (1973), la política exterior es el punto en el cual las influencias internacionales cruzan al ámbito interno y –a la vez– la política interna es transformada en política internacional. Por otra parte, Dougherty y Pfaltzgraff (1971) consideran que la política exterior se refiere a la formulación, implementación y evaluación de las decisiones externas de un país, vistas por otro. Asimismo, Modelski (1962) afirma que la política exterior es un conjunto de acciones que modifica el comportamiento de otro estado, a la vez que el estado debe ajustar su propio actuar de acuerdo al entorno internacional. Los autores mencionados relevaron algunos puntos que parecen cruciales al analizar una política exterior, como la necesidad de una relación fluida entre política interna y externa, ya que ambos ámbitos deben ser conjugados en el ejercicio coherente con el ordenamiento mundial imperante, de manera de posibilitar una fluida inserción. Sin embargo, es preciso ahondar en cómo debe enlazarse esta relación de manera que la política interna no coopte la externa, es decir, esta última no sea utilizada como factor de plataforma y cohesión política interna como veremos ha sido –por periodos– el caso de nuestra vecindad.

De acuerdo a Heraldo Muñoz (1986), tres son los elementos determinantes de una política exterior: el proyecto interno dominante, el estilo de la diplomacia y el contexto internacional.

La relación entre el entorno interno y el externo es lo que compone el *linkage* –denominado así por James Rosenau–, que constituye un proceso permanente de variables internas y externas que impactan de manera directa en el diseño y aplicación de la política exterior. Según Rosenau, esta relación se traduce en un flujo de *inputs* y *outputs* que conforman un proceso que impacta e interrelaciona a un país determinado con su entorno.

Una política exterior que se adapta al sistema imperante sin poner en riesgo los intereses nacionales; que es capaz de definir los intereses permanentes, que se proyecta como una política de Estado más que de acuerdo a la definición del gobierno de turno; que se materializa a través de una institucionalidad profesional, claramente definida y con atribuciones suficientes para operar y que se asienta en definiciones compartidas por el entorno social nacional, será una política exterior predecible, estable en el tiempo, pragmática y consistente con el marco de legitimidad imperante en la sociedad mundial, de respeto al derecho internacional y promotora de la estabilidad y de la paz mundial.

En el entorno externo, una cierta coherencia con el ordenamiento mundial parece relevante para una política exitosa en cuanto a la consecución de los intereses nacionales. La interdependencia, globalización, multilateralidad de las relaciones internacionales indican que una política exterior de inserción e integración internacional tendrá mayor éxito que una que promueva la confrontación y el aislamiento.

A diferencia del sistema bipolar que propiciaba las alianzas bajo el esquema de la Guerra Fría, el actual ordenamiento mundial presenta multiplicidad de actores de influencia mundial, activos polos de desarrollo e integración regional y mayor relevancia de la institucionalidad internacional vigente en general y de los organismos mundiales en particular, como espacios de discusión y de resolución de conflictos. Al respecto, cabe destacar la participación de Chile en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Alianza del Pacífico, Mercosur y Unasur, por nombrar algunas entidades, lo que presenta múltiples oportunidades de integración y acercamiento con nuestros vecinos, como ha sido con Perú a través, por ejemplo, de la Alianza del Pacífico.

En el ámbito interno, el entorno social –entendido como las características y tendencias culturales de una sociedad en particular, sus determinantes históricas, su nivel de desarrollo, de cohesión social, de identificación– determinan la estrecha relación que existe entre la cultura política y la política exterior. Este –el entorno social– parece ser uno de los aspectos más sensibles en aquellas relaciones y más complejo de aislar de otras variables. De allí entonces que la superación de las diferencias y la resolución de conflictos pase –en gran medida– por instancias que van más allá de la política exterior propiamente tal. La sospecha, las “leyendas” y los rencores históricos pueden ser superados mediante la implemen-

tación de vías de acercamiento y de integración complementarias al ámbito meramente político, y son los líderes locales, en un contexto democrático, los llamados a encabezarlos.

Pero también un factor de gran relevancia es la estructura gubernamental, pues es la autoridad de turno quien diseñará los énfasis de la política exterior. El grado de institucionalización de la estructura de toma de decisiones en política exterior está directamente relacionado con la estabilidad y continuidad de sus decisiones, evitando comportamientos erráticos, impredecibles e inestables. Una política de Estado que dé continuidad al comportamiento exterior es propia de las democracias modernas, institucionalizadas y respetadas en el ámbito internacional, pues evitan usar su comportamiento externo como medio para conseguir fines políticos internos cortoplacistas y personalistas.

Igualmente significativos son, en la formulación de política exterior, la extensión y las características de la institucionalización, pues a mayor profesionalismo, diversidad y estabilidad, mayor capacidad habrá de diseñar políticas consistentes en el tiempo y con los requerimientos internacionales. Existe, por lo tanto, una estrecha relación entre la estructura gubernamental, la organización del Estado y el diseño de la política exterior (Kissinger en Rosenau, 1969).

Una estructura gubernamental democráticamente legitimada, profesional y que represente las diversidades propias de cada sociedad, redundará a su vez en una política exterior estable y predecible, de amplio consenso ciudadano y respetuosa de la institucionalidad internacional. Por el contrario, un régimen inestable, de escaso y cambiante apoyo interno, de fuerte carga ideológica, de dudosa legitimidad o fuertemente personalista, utilizará la política exterior como herramienta de cohesión interna, dividendos políticos inmediatos y búsqueda permanente de protagonismo regional o internacional. Se tratará entonces de una política exterior discontinua, difícil de predecir, de discurso agresivo y disruptivo que utilizará los foros internacionales para promover causas y demandas propias del gobierno de turno.

La estructura de la toma de decisiones originada por un fuerte personalismo de las autoridades implicará definiciones particulares de quienes acceden al poder y sus características individuales. Si bien la alternancia en el poder es propia del sistema democrático, la legitimidad y estabilidad de la política exterior dependerá del grado de institucionalización y profesionalización que alcance.

De allí entonces que sea deseable que la estructura de las instituciones que manejan directamente las relaciones exteriores, como el ministerio del ramo, busque altos niveles de especialización y continuidad más allá de los énfasis y visiones propios del proyecto político dominante. Como plantea O’Leary (1974): “cuando la política interna tiene influencia en la política exterior, el trabajo de los tomadores de decisiones se hace más difícil”.

Por tanto, la política exterior es un continuo fuertemente influido por múltiples variables. Su formulación –entonces– obedece, y es positivo que así sea, a la observación de esta variedad de factores. Como señala Richard Haass (2013) en su libro titulado *La política exterior comienza en casa*, en referencia a Estados Unidos, los países perfilan su comportamiento externo desde el entorno interno.

Es precisamente desde esta perspectiva –desde el entorno interno– donde es posible construir las bases de un futuro de cooperación. La Encuesta Bicentenario –y otros estudios de percepción– entregan antecedentes elocuentes sobre las repercusiones que tienen en la opinión pública las acciones políticas de las autoridades. Fortalecer puentes a distintos niveles y en diversos ámbitos permitirá construir, a futuro, una relación de beneficio mutuo. Por el contrario, como se sostiene en estas páginas, el discurso reivindicador, enfocado en profundizar las diferencias y exacerbar el conflicto, profundiza las desconfianzas y la oposición entre los pueblos.

Un futuro de cooperación implica un desafío permanen-

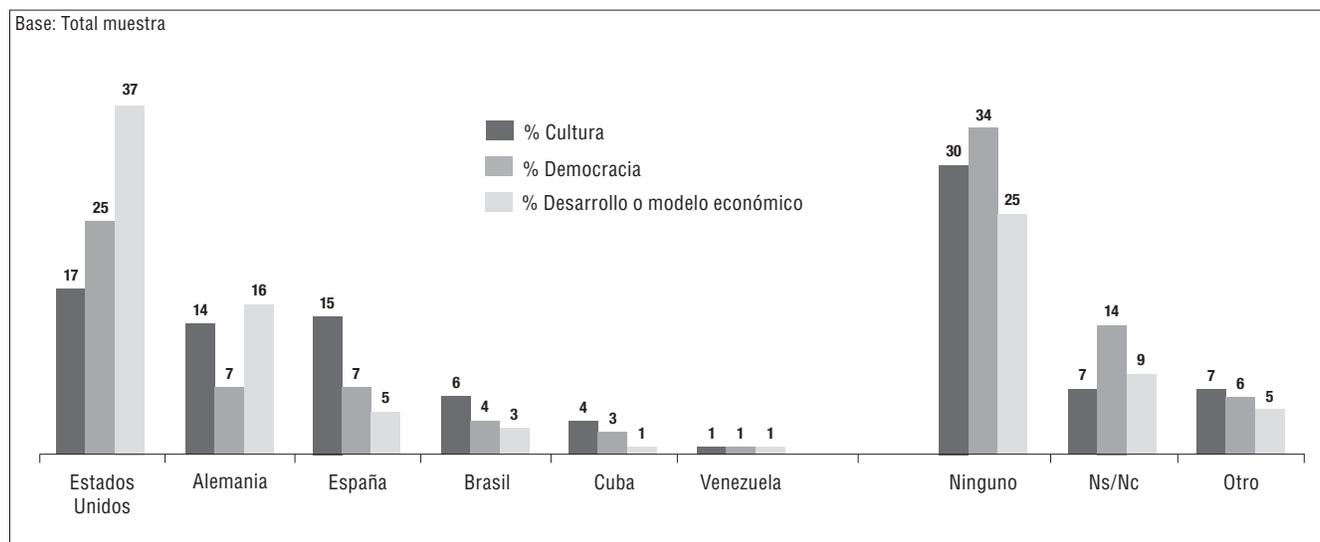
te de los líderes locales por desarrollar un entorno social y político constructivo hacia la colaboración y el entendimiento. Solo así se podrá construir políticas exteriores orientadas a la integración con los vecinos.

Cómo ven los chilenos a su vecindad

La Encuesta Bicentenario, en su módulo relativo a Chile y el mundo, da cuenta del sentido de excepcionalidad que la opinión pública atribuye al desarrollo chileno respecto del contexto latinoamericano y de otros actores destacados dentro del sistema internacional, considerando que las realidades internas responden a un proceso único, no comparable al de otros países. Solo en materia económica se valora la experiencia estadounidense como un modelo a considerar. Como se observa en el Gráfico 1, la tendencia general es contraria a imitar modelos culturales o políticos. Al año 2013, la única excepción, pero en porcentajes bastante inferiores al 50%, es en el ámbito económico, en el cual el 37% cree que Estados Unidos es un ejemplo a seguir en esta materia.

En los *focus groups* realizados por el Instituto de Sociología UC (junio y agosto 2013) se constató que los participantes no perciben una excepcionalidad cultural que distinga al país, por el contrario, observan una pérdida de las costumbres tradicionales por la creciente influencia externa y la internacionalización. Los participantes afirmaron –sin mayor distinción según nivel socioeconómico (NSE)– que Chile se destaca en la región por su desarrollo económico, diferenciándose del resto de América Latina.

Gráfico 1 | De acuerdo a la siguiente lista ¿a cuál de estos países cree Ud. que Chile debería parecerse? (%)



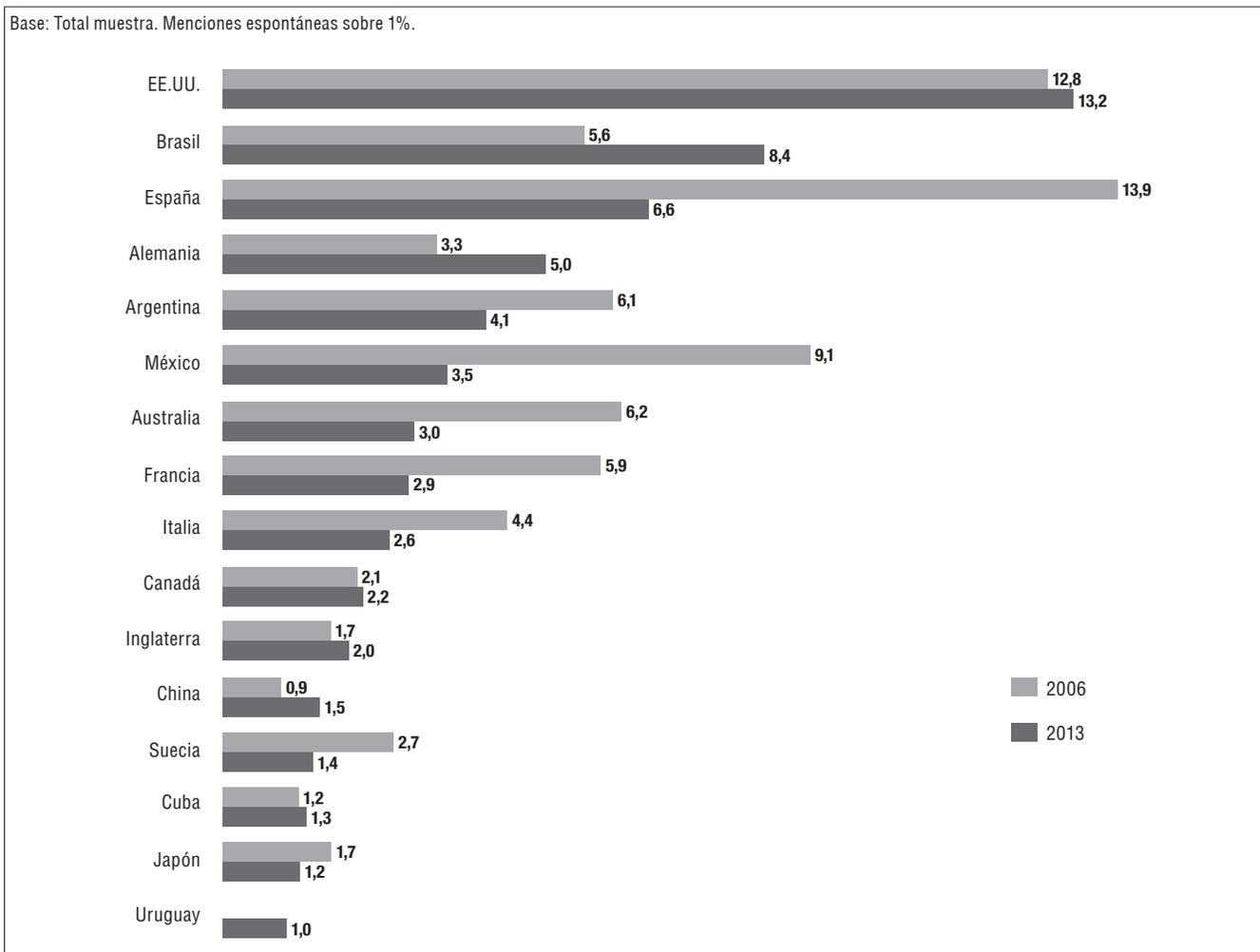
Fuente: Encuesta Bicentenario 2013.

Este punto se mantiene muy presente en la agenda política. Al asumir como ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz señaló: “hay cierta arrogancia al pensar que somos un modelo, cuando no lo somos. No somos mejores que nadie, somos diferentes”⁵. La afirmación se dio en un contexto de explicación por el foco central que la política exterior del gobierno de Michelle Bachelet dará a América Latina, a través de una política que se ha definido como de “convergencia en la diversidad”, profundizando los temas que unen a la región –al decir del ministro– y respetando las diferencias, de manera de poner los asuntos regionales en la agenda mundial, y aprovechar la mayor presencia e importancia de la región. Según la autoridad, el objetivo es hacer de Chile

un país que facilite la conexión entre el Atlántico y el Pacífico. En ese contexto, las relaciones con Perú y Bolivia adquieren aun mayor relevancia.

La percepción observada en el gráfico anterior se complementa con la admiración declarada hacia otros países, lo que explica la tendencia contraria a seguir ciertos “modelos” y la relevancia que se atribuye al progreso económico y social. Como se puede ver en el Gráfico 2, Estados Unidos es el país más admirado, con una leve alza en el último año, mientras que países como España tienen una caída abrupta, lo que coincide con las dificultades económicas por las que ha atravesado ese país y otros, recientemente. En América Latina, solo Brasil

Gráfico 2 | **Aparte de Chile, ¿cuál es el país que más admira? (%)**



Fuente: Encuesta Bicentenario 2013.

⁵ El Mercurio, 23 de marzo de 2014. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-03-23&dtB=23-05-2014%200:00:00&PaginaId=6&bodyid=10>

y Uruguay (que aparece con un 1% de menciones por primera vez en 2013) presentan alzas en apreciación en el último año. El resto de la región no es mencionada⁶, lo que constituye un desafío mayor para una política exterior cuyo foco primario es la vecindad.

Coincidentes con esta percepción global, los datos de la Encuesta Bicentenario 2013 indican que se favorece –en una clara tendencia ascendente en los últimos años– una política exterior carente de carga ideológica, más bien pragmática e inspirada en los intereses permanentes del país, prescindente de las posturas que adopte la región como bloque. El 57% de los encuestados considera que cada país debería mantener su propia posición (versus el 51% de 2008). Esta postura es muy marcada en los sectores de menores ingresos, superando el 60% en el NSE C3; entre quienes se identifican con la centro-derecha, 61%, y entre quienes viven en las zonas norte del país. Asimismo, para el 68% (Bicentenario 2012) no existe una cultura común latinoamericana –cifra que en 2008 alcanzaba al 75%; el 57% piensa que Chile es un país muy diferente al resto de la región. Sin embargo, se observa un cambio significativo respecto de no dejar de lado a América Latina. El 55% en 2008 creía que Chile se beneficiaría más si profundizara su relación con los países desarrollados y dejara de lado a América Latina. En 2012 la cifra cayó a 45%.

Opinión favorable de la inmigración legal

Un aspecto interesante de evaluar en el ámbito de las relaciones vecinales se refiere a la percepción sobre la llegada de inmigrantes, aspecto de creciente relevancia en el país. Respecto de la inmigración legal de ciudadanos peruanos y bolivianos (Bicentenario 2011), la mayoría tiene una opinión favorable a la entrega de beneficios como leche en los consultorios (86%) siendo la zona sur y el nivel socioeconómico alto el más favorable, pero sin grandes diferencias entre grupos. Mayores diferencias se observan respecto del acceso a la educación gratuita, aspecto que es apoyado por el 78% (Bicentenario 2011), pero con una menor aceptación en la zona norte, aunque igualmente alta (73%), como también en el NSE C3 (74%). Un poco más bajos, pero también elevados son los índices de apoyo al otorgamiento de subsidio a la vivienda (71%) y acceso a la pensión básica solidaria

(66%), siendo los habitantes del norte del país –de nuevo– los más renuentes a entregar este beneficio a los inmigrantes. Con todo, se observa una actitud favorable a la inmigración peruana y boliviana, pero con algunas evidencias de rechazo en situaciones de mayor desempleo. En efecto, una mayoría, especialmente en la zona norte (65%), en los niveles socioeconómicos más bajos (en el nivel D alcanza al 61%) y entre las personas mayores de 45 años (61% entre los mayores de 55 años), considera (de acuerdo y muy de acuerdo) que peruanos y bolivianos compiten con los chilenos en el mercado laboral, y condicionan la aceptación de la inmigración extranjera al contexto laboral del momento.

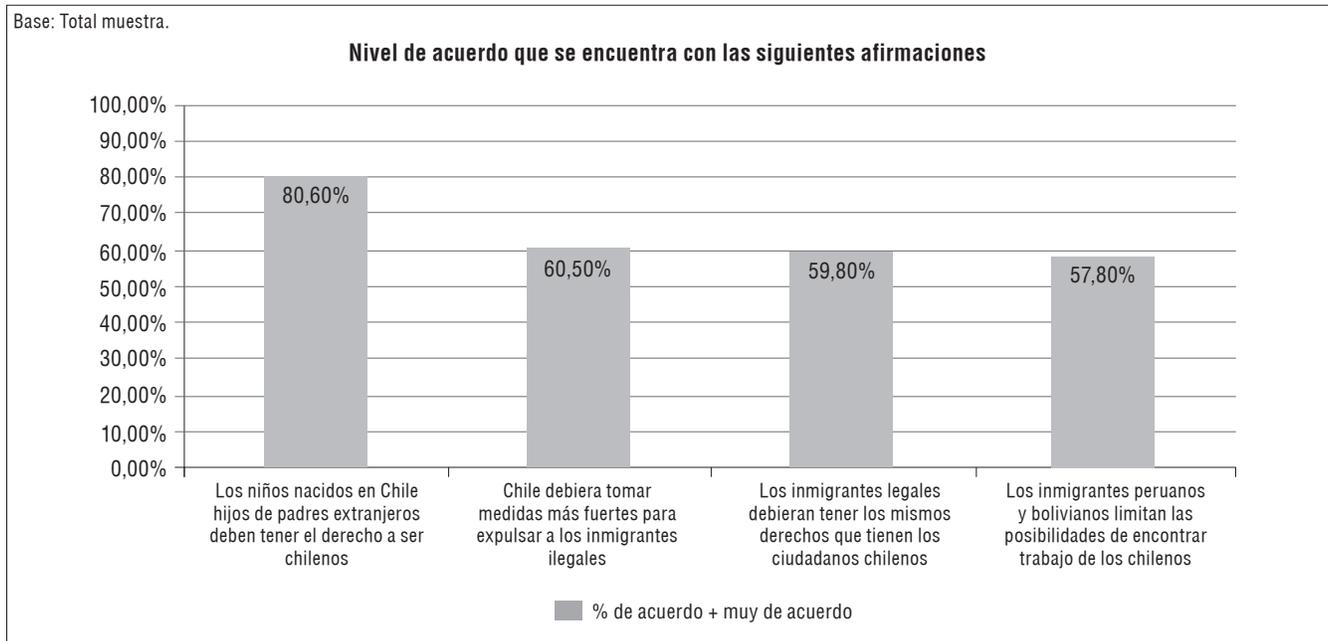
La percepción favorable hacia el otorgamiento de beneficios a los inmigrantes legales varía cuando se trata de la capacidad de asimilación con la población chilena de quienes llegan provenientes de los países vecinos (Bicentenario 2011). El 39% piensa que nunca serán completamente chilenos, aunque esta opinión cambia cuando se trata de las futuras generaciones. De hecho, el 80% considera que los hijos de padres extranjeros nacidos en Chile deben tener el derecho a ser chilenos. Paralelamente, sin embargo, la Encuesta Bicentenario deja en evidencia un fuerte rechazo a la inmigración ilegal. El 60% (Bicentenario 2011) se inclina por una legislación más estricta en esta materia. Quienes más exigen medidas rígidas al respecto son los habitantes de la Región Metropolitana, mientras que quienes tienen un nivel socioeconómico menor manifiestan mayor tolerancia al respecto. El terremoto en la zona norte de abril pasado dejó en evidencia las dificultades relacionadas con los inmigrantes sin residencia, quienes reclamaron la misma ayuda que el resto de la población, especialmente en lo que se refiere a la igualdad de acceso a los servicios básicos de sus hijos nacidos en Chile.

Los datos entregados por la Encuesta Bicentenario 2011 dan cuenta de cierta paradoja de nuestro entorno social en cuanto a que es precisamente en las regiones del norte donde hay mayor porcentaje de rechazo a políticas de integración, a excepción de la Región Metropolitana.

En 2013, la mayoría de los bolivianos que llegó a asentarse a Chile lo hizo entre las regiones de Arica y Atacama, siendo la Región de Antofagasta donde se encuentra la mayor cantidad de bolivianos. En tanto, los perua-

⁶ En esta línea, una visión pragmática y una posible valoración de las relaciones comerciales pueden explicar los altos niveles de confianza que se expresan hacia el gobierno de China, al que el 64% califica de muy o algo confiable (LAPOP 2012), seguido por el de Estados Unidos con el 48% (LAPOP 2012). Al respecto, la percepción generalizada es que, en los últimos cinco años, las relaciones con ambos países se han hecho más cercanas. (LAPOP 2012).

Gráfico 3 | ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (%)



Fuente: Encuesta Bicentenario 2011

nos siguen siendo el grupo inmigrante más numeroso en Chile. De acuerdo al Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2013, el 38% de los residentes extranjeros permanentes en Chile son peruanos y el 8% bolivianos.

Se observa una favorable disposición hacia la inmigración de peruanos y bolivianos, condicionado a su situación legal. Este antecedente debe considerarse como un factor positivo pues da cuenta de un entorno social dispuesto a estrechar lazos con los vecinos en una disposición mutua. De hecho, la tolerancia a la inmigración proveniente de los países vecinos fue puesta a prueba positivamente con motivo del fallo de La Haya, ocasión en la cual no hubo incidentes entre chilenos y peruanos radicados en el país.

El entorno político y económico: el caso peruano y boliviano

Desde sus inicios republicanos, Chile ha tenido un rol gravitante en la región, siendo un activo participante de las instancias propiamente regionales, como también en esferas internacionales, donde se ha caracterizado por

ser un colaborador, respetuoso del derecho y la institucionalidad internacional.

En las décadas recientes, la política exterior chilena ha estado orientada a la inserción en el mundo; ha sido miembro del Consejo de Seguridad de la ONU en cinco ocasiones y ha suscrito 23 tratados de libre comercio con 61 países, además de integrar diversas plataformas latinoamericanas en una clara y acertada estrategia de apertura a la región y al sistema internacional, equilibrando iniciativas bilaterales y multilaterales que sintonizan con el entorno social del país, dando mayor sustentabilidad y estabilidad a la política exterior.

Chile ha fortalecido sus relaciones económicas con países de gran relevancia mundial⁷ en los últimos años, construyendo lo que Juan Emilio Cheyre denomina “vecinos virtuales”⁸. Asimismo, a nivel regional surgió la Alianza del Pacífico, la cual ha actuado como una importante plataforma de integración económica entre México, Colombia, Perú y Chile. Sin embargo, el mayor fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos sigue siendo un tema pendiente.

⁷ Se han firmado nuevos tratados de libre comercio con Turquía, Vietnam, Malasia, Hong Kong y Tailandia, además del Acuerdo de Alcance Parcial con India y el Acuerdo Suplementario de Inversiones con China.

⁸ Juan Emilio Cheyre en Seminario “Chile, Bolivia y Perú: un pasado de conflicto, ¿un futuro de cooperación?”, Centro de Políticas Públicas UC, 6 de agosto de 2014.

Un claro revés en este sentido han sido las demandas interpuestas por nuestros vecinos. Perú y Bolivia, al igual que Chile, forman parte del Pacto de Bogotá, establecido en 1948 y que tiene como fin resolver por medios pacíficos todo tipo de discrepancias entre países que involucren aspectos jurídicos.

El proceso de Perú para llegar a la Corte Internacional de Justicia en La Haya comenzó en 1986 con la visita del embajador Juan Miguel Bákula a Chile. Entonces se genera el primer precedente para asistir a La Haya a defender lo que el Perú consideraba como parte de su espacio marítimo. En la década del 2000 comenzaron los primeros planteamientos formales, los cuales se dieron a conocer por las notas diplomáticas que las Cancillerías de ambos países intercambiaron. Seis años demoró el proceso que comenzó en enero de 2008 con el anuncio formal de presentación de la demanda. Al año siguiente, Lima presentó su memoria para luego –en marzo de 2010–, Chile entregar la contramemoria. Después de la réplica peruana y la dúplica chilena, se inició el juicio oral en diciembre de 2012. Finalmente, en enero de 2014 se conoció la resolución final por parte de la Corte Internacional.

En cuanto a Bolivia, toda controversia quedó zanjada en el Tratado de 1904, que estableció los límites con el país altiplánico de manera definitiva. Bolivia ha recurrido al lobby internacional para llevar adelante su demanda por mar a diferentes planos multilaterales, como por ejemplo en la inauguración de la 42° Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2012 y en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2013, entre otras instancias.

Las ventajas que brinda el sistema internacional en general y el marco regional en particular, indican que el estrechamiento de relaciones y la búsqueda de espacios de cooperación e integración son los caminos adecuados para ir en la búsqueda del progreso de los pueblos más que las reivindicaciones territoriales. Sin embargo, para avanzar en estos aspectos se requiere progresar en diversos ámbitos. En materia social, uno de los puntos que se destaca⁹ es la necesidad de contar con programas educativos equilibrados, donde episodios históricos como la guerra del Pacífico no sean motivo de división y reivindicación. Asimismo, en el ámbito político es ne-

cesario contar con una institucionalidad profesional y estable capaz de enfrentar con rigurosidad problemas comunes como el gran flagelo del narcotráfico, el que a juicio de Hernán Felipe Errázuriz¹⁰ es el punto más sensible en las relaciones entre los tres países y de urgente atención.

El caso peruano

El 16 de enero de 2008, Perú oficializó la demanda con la que afirmaba poder establecer definitivamente sus límites marítimos con Chile. El país vecino solicitaba a la Corte Internacional de Justicia que se reconociesen como parte de su soberanía 38.324 km² de la zona económica exclusiva marítima de Chile, además de 37.610 m² de territorio continental.

La línea argumental peruana consistió en sostener que los tratados de 1952 y 1954 eran “meras fórmulas para la solución de problemas puntuales” (Rodríguez Elizondo, 2014), por lo que no constituían instrumentos de fijación de límites. Chile siempre se opuso a esta hipótesis, planteada por primera vez por el embajador peruano Juan Miguel Bákula, en 1986, al canciller chileno Jaime del Valle, pues los hechos, los usos y costumbres así lo demostraban.

Perú, en su demanda, pedía fijar una línea divisoria equidistante de la costa y no por la línea imaginaria que pasa por el paralelo del Hito N° 1 (latitud sur 18°21'03”) y al mismo tiempo, establecer un nuevo punto terrestre para proyectar el límite marítimo, ubicado –de acuerdo a la versión peruana– a 265 metros al sudoeste del Hito N° 1, al que se le denominó “Punto Concordia”. Sumado a ello, la defensa peruana pedía “derechos soberanos” sobre un triángulo exterior, ubicado más allá de las 200 millas marítimas, considerado por Chile como “alta mar”.

Estas supuestas diferencias se remontan a la Guerra del Pacífico, donde las fronteras sufrieron modificaciones a través de tratados firmados tanto entre Chile y Bolivia (1904) como entre Chile y Perú (1929), los cuales establecieron de manera definitiva la frontera chilena con ambos vecinos.

Asimismo, durante el transcurso del siglo XX, Chile suscribió una serie de otros tratados de manera de estable-

9 Hernán Felipe Errázuriz en Seminario “Chile, Bolivia y Perú: un pasado de conflicto, ¿un futuro de cooperación?”, Centro de Políticas Públicas UC, 6 de agosto de 2014.

10 Ibid.

cer los límites marítimos con Perú. En 1952, se firmó con Perú y Ecuador la “Declaración de Santiago”, que entregaba la soberanía y jurisdicción exclusivas a cada uno de estos países sobre el mar que colinda con sus litorales, hasta una distancia de 200 millas marinas desde sus referidas costas. Se incluía, también, el legítimo uso al suelo y subsuelo de ese mar (Winter, 2012). En 1954, este tratado se profundizó, estableciendo como “Zona Especial Fronteriza Marítima” un espacio de 10 millas de ancho a partir de las doce millas marinas de la costa a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países (Winter, 2012). Estos límites fueron ratificados mediante notas diplomáticas que Chile y Perú intercambiaron en 1968 y 1969. Sin embargo, en la década del 80, tras la reunión sostenida entre el embajador peruano Juan Miguel Bákula y el Ministro Del Valle, Perú planteó la tesis de que no existía un límite marítimo “claro” con Chile, afirmando que los tratados de 1952 y 1954 se limitaban a ser acuerdos pesqueros, lo cual sienta el primer precedente que marcaría la posterior demanda hacia Chile por parte del Perú¹¹. Con esto, el embajador peruano generó el antecedente para que Perú pudiese tomar cartas a futuro y de esta forma, renegociar sus límites con Chile.

En el año 2000, este país presentó una protesta formal mediante nota diplomática sobre una carta de navegación elaborada en 1998 por el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, la cual fijaba el límite marítimo de acuerdo a la proyección del paralelo sobre el mar del Hito N° 1. De acuerdo a lo expresado en la nota emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, este límite contravenía lo expresado en el memorándum del embajador Bákula ya referido. Chile sostuvo que los límites marítimos entre ambos países habían sido ratificados por las Actas de 1968 y 1969. El Acta de 1968¹² se refiere a la instalación de “marcas de enfilación visibles desde el mar, que materialicen el paralelo de la frontera marítima que se origina en el Hito número uno (N°.1)” entre ambos países.

El Acta de 1969¹³ ratifica la construcción de estas marcas de enfilación (torres que se instalaron para materializar el límite marítimo entre los dos países). Desde ahí se entiende que la construcción de esas torres a uno y otro lado del Hito 1 fija el límite marítimo con el Perú, pues sino se habría objetado en ese momento la delimitación de la frontera.

En diciembre del año 2000, Perú envió otra nota a Chile ratificando su postura, la cual fue seguida por otra que envió Lima al Secretario General de las Naciones Unidas en enero de 2001, en la cual afirmaba que no había un límite claro entre ambos países, haciendo alusión al memorándum que emitió Bákula en 1986. La acción peruana se produjo un año después de que su Canciller Fernando de Trazegnies reconociese el fin de todos los problemas limítrofes con Chile, al afirmar en 1999 que “la firma del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, que hemos presenciado hace unos minutos, pone fin a las últimas secuelas de un conflicto entre Perú y Chile que tuvo lugar hace 120 años y que, felizmente, se encuentra hoy totalmente superado”¹⁴. Posteriormente, en 2004, el canciller del Perú Manuel Rodríguez Cuadros envió a su par chilena, Soledad Alvear, una nota diplomática en la que le proponía el inicio de las negociaciones sobre los límites marítimos entre ambos países. Frente a un eventual rechazo chileno, Perú podría dar por finalizada la vía del diálogo. La intención de Rodríguez Cuadros, según ha dicho en los años siguientes, “no era tanto que Alvear aceptara negociar, algo que sabía casi imposible. Por el contrario, el previsible rechazo chileno permitiría a Perú dar por agotada la vía del diálogo, abriendo la puerta de la demanda en La Haya”¹⁵.

Las diferencias se profundizaron en 2005, luego de varios años de reclamos e intercambio de notas diplomáticas entre ambas cancillerías, debido al polémico proyecto de ley peruano sobre las líneas de base de su dominio marítimo (Ley 28.621 del Perú)¹⁶. En dicha ley, Perú fija el comienzo del límite terrestre en un punto que

11 Hay que consignar que la reunión entre ambos cancilleres –Bákula y Del Valle– fue de carácter privado y en la nota diplomática se dio a conocer la postura peruana que se basaba en una inquietud por la correcta delimitación entre ambos países.

12 Acta de Representantes de Chile y Perú. 26 de abril de 1968. Disponible en: http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=12

13 Acta de la Comisión Mixta chileno peruana. 22 de agosto de 1969. Disponible en: http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=12

14 El Mercurio. 19 de enero de 2014. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-01-19&dtB=23-05-2014%200:00:00&PaginaId=11&bodyid=10>

15 La Segunda. 03 de enero de 2014. Disponible en: www.lasegunda.com/movil/detallenoticia.aspx?idnoticia=904450 Las líneas de base, conforme a la Convención del derecho del Mar, son aquellas por las cuales se mide la anchura del mar territorial (bajamar).

16 Las líneas de base, conforme a la Convención del Derecho del Mar, son aquellas por las cuales se mide la anchura del mar territorial (bajamar).

denomina “Concordia” o “266”, lo que produce reclamaciones chilenas al desconocer el límite marítimo y fijar unilateralmente un punto no acordado (Winter, 2012).

Las diferencias vieron su punto crucial en 2007, con la aprobación en el Congreso chileno de la ley que creaba la región de Arica y Parinacota. En 2005, el Gobierno de Ricardo Lagos decidió que, para dar mayor autonomía e importancia a las provincias de Arica y Parinacota, era necesario constituir la Región de Arica y Parinacota independiente de la Región de Tarapacá, a la que históricamente habían pertenecido. Es por esto que en octubre de ese año se envió a la Cámara de Diputados un proyecto que proponía crear esta región sin hacer ningún tipo de modificación territorial.

En 2006, el gobierno de Michelle Bachelet ingresó al Congreso el proyecto de ley que creaba esta región, pero este fijaba los límites por el norte y oeste de la región en el “paralelo del Hito N°1”. A fines de 2006, el Congreso aprobó la creación de la región con los límites marítimos y territoriales con los que el gobierno peruano discrepaba¹⁷.

Perú reclamó y se generó un impasse diplomático que se extendió hasta enero de 2007. Incluso, ese mes el canciller peruano García Belaúnde envió una nota diplomática en la que señalaba que, de aprobarse el proyecto, este “carecerá de efectos jurídicos para el Perú”. Era una protesta formal a la nueva indicación que se agregó al proyecto en cuanto a establecer como límite, al norte y al oeste, el paralelo del Hito N° 1. El Tribunal Constitucional de Chile declaró como “inconstitucional” las nuevas demarcaciones hechas (“paralelo del Hito N°1”¹⁸) por este proyecto enviado al Congreso. Con esa acción ambos presidentes dieron por superado el impasse, pero algunos sectores del Perú presionaron para llevar el tema a la justicia internacional.

El 27 de enero de 2014, y después de casi siete años de la presentación formal de la demanda en la Corte Internacional, se conoció el dictamen final, el cual estuvo dividido en cinco puntos.

En primer lugar, por 15 votos contra uno, los jueces ratificaron la validez del punto en que toca el mar el

paralelo que pasa por el Hito N° 1 como inicio del límite marítimo entre ambos países. El segundo punto, por 15 votos contra uno, el jurado respaldó el hecho de que los límites se constituían siguiendo el paralelo. Para esto se consideró que el Tratado de 1954 significaba un acuerdo tácito que fijaba de esta forma las fronteras entre los países. En tercer lugar, por diez votos contra seis, se definió que la frontera marítima por el paralelo solo debía medirse hasta las 80 millas marítimas, según el “contexto histórico y comercial” en el que se firmó el Tratado de 1954, decisión que –de acuerdo a la postura chilena– no se ajusta a derecho pues no hay antecedentes que indiquen que en ese punto el límite debe abandonar la línea del paralelo. En el cuarto punto, también por diez votos contra seis, los jueces decidieron que el límite debía continuar en dirección sudoeste, siguiendo la línea equidistante. En el quinto punto, por 15 votos contra uno, la Corte decidió no pronunciarse sobre el triángulo “de alta mar” pedido por Perú, porque las decisiones anteriores implícitamente ya incluían esa zona, debido al trazado de la diagonal¹⁹.

En síntesis, la Corte Internacional de Justicia respaldó en lo sustancial la tesis de Chile, que apelaba al derecho internacional y al respeto a los tratados firmados en el pasado, pero redujo su zona económica exclusiva marítima en una decisión basada más bien en consideraciones políticas que jurídicas.

La Corte definió el límite marítimo en el paralelo que pasa por el Hito N° 1, según argumentaba Chile, pero alteró dicho límite. Si bien ello no afectó el mar territorial chileno, el cual se mide hasta las 12 millas desde tierra, atribuyó a Perú “un codo” –de 22 mil km² aproximadamente– de la Zona Económica Exclusiva hasta entonces de Chile y donde ejercía derechos sobre recursos en el agua, el suelo y el subsuelo marino, pero a diferencia del mar territorial, debía reconocer la libre navegación y el uso del espacio aéreo, asunto que hoy debe hacer Perú.

Se debe considerar que en un principio la demanda peruana significaba cercenar el mar territorial frente a las costas de Arica, lo cual hubiese afectado seriamente las labores de pesca artesanal e industrial de esa zona. Chi-

17 Rescatado del reportaje “Las notas diplomáticas que definieron la ruta de Chile y Perú hacia el juicio en La Haya” de La Segunda, publicado el 3 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/movil/detallenoticia.aspx?idnoticia=904450>

18 Se sostuvo que en caso que el proyecto de ley fuera aprobado, hecho que se concretó, tales disposiciones carecerían de efectos jurídicos para Perú. Hay que recordar que la presidenta Michelle Bachelet eliminó el artículo de la discordia, hecho que permitió que ambos mandatarios dieran por superado el *impasse*.

19 Sobre las argumentaciones de La Haya para el fallo en el caso entre Chile y Perú, se rescató la información entregada por La Tercera el martes 28 de enero de 2014, en la página 2 de su edición impresa. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2014/01/28/01/contenido/pais/31-156698-9-la-haya-respalda-tesis-de-chile-pero-reduce-su-zona-economica.shtml>

le centró su defensa en la validez de los tratados existentes, en la práctica de más de 50 años y en que el límite era aquel del paralelo que pasaba por el Hito N° 1 en tanto base para definir nuestros límites con el país del norte. La defensa chilena logró resguardar casi en su totalidad el acceso del país a los recursos económicos que el mar colindante con su territorio le provee. Según estimaciones entregadas por el Gobierno de Chile, el 58% de la anchoveta –el producto más pescado en ese mar, con 736 mil toneladas capturadas en 2013– se encuentra hasta la milla 10 desde la costa de Arica, mientras que el 80% se encuentra hasta la milla 20²⁰. Por otra parte, además de los recursos pesqueros, la otra gran reserva económica que Chile tiene en el Pacífico es minera²¹, la cual no fue afectada con el fallo²².

Una nueva etapa en las relaciones con Perú

Pese a las dificultades que han surgido por la implementación del fallo, principalmente por la reclamación peruana de una porción terrestre²³ y la necesidad de que Perú ajuste su legislación interna a los requerimientos internacionales –especialmente en lo referido a la Convención del Mar–, tanto peruanos como chilenos asumieron el fallo con inicial prudencia, sin mayores intentos por obtener dividendos políticos y apelaciones nacionalistas, sino más bien con un sentido de Estado. Se demostró –en un comienzo– una voluntad por avanzar más allá de los temas limítrofes. Sin embargo, es preciso superar a nivel del entorno social algunos visos de desconfianza y recelos mutuos que aún persisten, como mantener –desde la perspectiva peruana– una agenda de “pendientes” –como ha señalado Juan Emilio Cheyre²⁴ –, en la que se incluye la reclamación por el triángulo terrestre.

Al respecto, reveladores son los resultados del estudio de opinión realizado por GfK Conecta en Perú y GfK Adimark en Chile, en 2012, respecto de la visión chile-

na y peruana en el contexto del fallo del Tribunal de La Haya. En términos generales se observa un cierto optimismo en cuanto al futuro de las relaciones entre ambos países. El 82% de los peruanos encuestados declara estar “totalmente de acuerdo” con que ambos países “deben pensar en un futuro de cooperación”, mientras que entre los chilenos ese resultado alcanza el 72%. En cuanto al intercambio económico y comercial, el 78% de los chilenos encuestados afirma estar “totalmente de acuerdo” con que los dos países “deben incrementar sus relaciones comerciales y económicas”. En Perú, la situación es similar con el 76%. En ambos países se le atribuye importancia al mantenimiento de buenas relaciones. El 90% de los peruanos encuestados dice estar “totalmente de acuerdo” con que peruanos y chilenos deben tener respeto mutuo, opinión que es compartida por el 93% de los encuestados en Chile²⁵.

Mayor dispersión se observó en los datos de la Encuesta Bicentenario (2012) sobre el impacto del fallo en las relaciones entre Chile y Perú, tema en el cual se constata diversidad de opiniones –el 34% cree que no habría mayores repercusiones, mientras que el 38% piensa que se pueden deteriorar– y se le atribuye un nivel de relevancia relativo: el 24% le adjudicaba mucha importancia, el 39% algo de importancia y el 21% poca importancia.

De acuerdo a un estudio de la Fundación Imagen de Chile realizado en 2012, el 52% de los peruanos encuestados opina que los chilenos son “agresivos”, mientras que el 44% los califica como “fríos”²⁶. Sin embargo, es revelador confirmar que si bien solo el 18% opina que la relación de Perú con Chile es buena y el 49% cree que no es “ni buena ni mala”, la percepción de que será buena en cinco años más sube al 32%. Esto da cuenta de que si bien existen asuntos por resolver, hay una mirada positiva hacia el futuro, dada la tendencia en el país vecino a considerar que las relaciones entre ambas naciones serán más prósperas en los próximos años. El panorama comercial así lo demuestra.

20 La Segunda, 17 de enero de 2014, página 26. Edición impresa.

21 Cobre, oro y plata –que se extraen desde los Andes y el desierto de Atacama– han sido drenados con los años hasta el océano, y permanecen ahí en forma de nódulos polimetálicos, los cuales pueden ser extraídos en el futuro con un alto valor comercial.

22 La Segunda, 17 de enero de 2014, página 26. Edición impresa.

23 El 19 de agosto de 2014, Perú presentó un Decreto Supremo que establece la nueva Carta el Límite Exterior –posterior al fallo de La Haya– que estipula el comienzo de la frontera terrestre con Chile a continuación del llamado Punto Concordia en vez del Hito 1, incorporando a su territorio el triángulo terrestre al sur del hito mencionado, lo que generó una nota de reserva enviada por Chile y el pronunciamiento del Senado y de la Cámara de Diputados, instando a la Cancillería chilena a enviar una nota de protesta al gobierno peruano.

24 Seminario “Chile, Bolivia y Perú: un pasado de conflicto, ¿un futuro de cooperación?”, Centro de Políticas Públicas UC, 6 de agosto de 2014.

25 GfK Conecta en Perú y GfK Adimark en Chile, más de 1.000 casos, noviembre de 2013.

26 El estudio fue realizado en 2012 y consideró 720 encuestas telefónicas a hombres y mujeres de entre 18 y 65 años en nueve ciudades de Perú. Disponible en: <http://www.imagendechile.cl/wp-content/uploads/2012/10/Imagen-de-Chile-Peru-2012.pdf>

El intercambio entre ambos países sumó –en 2013– US\$3.664 millones, mientras que en 2010 esa cifra era de US\$2.960 millones, según consigna ProChile²⁷. En tanto, respecto de las inversiones, entre 1990 y junio de 2013, Perú representó el cuarto mercado más importante para la inversión directa de Chile en el exterior. Solo durante el primer semestre de 2013, la inversión chilena directa en ese mercado alcanzó los US\$1.003 millones, equivalentes al 9,7% del total invertido en el mundo durante la primera mitad del año. El 85,5% de estos capitales se volcaron hacia el sector servicios, señala un informe de la DIRECON²⁸. De hecho, desde 2008 –año en que Perú presentó su demanda contra Chile– hasta la fecha, empresas chilenas han invertido más de US\$8.000 millones en Perú, lo cual da cuenta de que el diferendo marítimo se trabajó por una senda paralela. Perú se ha convertido para Chile en el socio más relevante y con quien mantiene relaciones comerciales equilibradas y de gran proyección en la región.

A este promisorio panorama de relaciones comerciales bilaterales se debe agregar la participación de ambos países en el bloque de integración económica conformado por México, Colombia, Perú y Chile: la Alianza del Pacífico. Esta plataforma multilateral representa la sexta economía más grande del mundo, el 50% del comercio exterior de América Latina y el 35% de su PIB²⁹. Es esperable que Chile mantenga su atención prioritaria en este naciente bloque económico.

Estos antecedentes indican que Chile ha podido mantener una política de Estado coherente frente a Perú, optando por una estrategia de “carriles separados”. Definir el fallo le tomó al tribunal internacional seis años, periodo en el que Chile fue gobernado por dos administraciones distintas, las cuales, pese a sus diferencias políticas, mantuvieron una positiva estabilidad diplomática y una inalterable posición respecto de la defensa chilena del mantenimiento de su soberanía. “Invito a chilenos y peruanos a abrazar el futuro y no quedarnos atra-

pados en el pasado. A conducir los acontecimientos de este siglo, este siglo nuevo, y no dejarnos arrastrar por ellos. A ser protagonistas de este mundo globalizado y no meros espectadores de sus resultados. Y a sumarnos juntos a esta revolución de la sociedad del conocimiento y la información, que desde hace ya mucho tiempo está golpeando nuestras puertas, y no dejarla pasar frente a nuestros ojos”, señalaba el presidente Piñera finalizada la jornada de defensa chilena con respecto a esta demanda en la Corte Internacional de La Haya, el 14 de diciembre de 2012³⁰.

Entonces, como ahora ante Bolivia, ha habido continuidad en el equipo jurídico, lo que representa una clara señal de que la política exterior es una cuestión de Estado y no partidista coyuntural.

Este mismo espíritu de colaboración con Perú fue el que caracterizó al equipo que defendió la postura de Chile en La Haya, conformado bajo la administración de Michelle Bachelet. Desde el anuncio del fallo, el foco de las relaciones entre ambos países ha estado puesto en reforzar los canales de integración y comenzar un nuevo periodo de intercambio³¹.

Al respecto, la Presidenta Bachelet señaló en su discurso del 21 de mayo: “En relación al Perú, concluida la fase de plena ejecución del fallo, para lo cual es necesaria aún la adecuación de la legislación doméstica de nuestro vecino del Norte, esperamos abrir una nueva etapa virtuosa de relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación. Debemos dotar de mayor densidad las relaciones bilaterales, mejorando su calidad y explorando su más plena integralidad”³².

Las declaraciones del Presidente Humala iban en la misma línea. En su discurso anual por el aniversario de la independencia señaló: “La solución pacífica de la controversia con Chile, el acatamiento del fallo de La Haya y su pronta ejecución, unas de las más rápidas en la historia de la Corte, constituye un ejemplo del Perú

27 Comercio bilateral Chile-Perú. Disponible en: http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/13958379312013Peruok.pdf

28 Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Presencia de inversión directa de capitales chilenos en Perú 1900-junio 2013. Disponible en: <http://www.direcon.gob.cl/2014/01/presencia-de-inversiones-directas-de-capitales-chilenos-en-peru-1990-diciembre-2012/>

29 Estos cuatro países han firmado decenas de tratados de libre comercio con las economías más grandes del mundo y a pesar de conformar una nueva alianza regional, el acuerdo no excluye la posibilidad de que Chile negocie tratados adicionales con terceros países.

30 Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.prensapresidencia.cl/default.aspx?codigo=11417>

31 Una destacable iniciativa es el trabajo conjunto realizado por los Institutos de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el cual se propone una serie de iniciativas en temas institucionales, de comercio, educación, defensa, energía, cultura, entre otros, las que surgieron de las reuniones de trabajo realizadas en el contexto del llamado Grupo Generación de Diálogo Chile-Perú, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de relaciones más colaborativas, de mayor confianza e integración entre ambos países.

32 Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.prensapresidencia.cl/discursos.aspx?codigo=9390>

y Chile para el mundo, que abre espacio a una relación que profundice la confianza, la integración y la cooperación bilateral”³³.

El desafío entonces es construir un nuevo vínculo, marcado por relaciones fluidas y de real cooperación. Al decir de Luis Winter³⁴, un futuro de integración depende de la voluntad política peruana. Incidentes como el originado por la presentación de la carta de límites no contribuyen a superar las diferencias del pasado y entorpecen el avance en materia de colaboración.

El caso boliviano

Mayor complejidad se observa en las relaciones con Bolivia. El país altiplánico ha atribuido, tanto en el pasado como en la actualidad, sus carencias y dificultades de desarrollo a su condición de nación mediterránea, según el permanente discurso de sus líderes políticos. Es por esto que, en una iniciativa más de las muchas que ha llevado a cabo en las últimas décadas, en abril de 2013 presentó ante la Corte Internacional de Justicia una demanda contra Chile con el fin de establecer una salida soberana al océano Pacífico. Fue el Presidente Evo Morales quien personalmente entregó el documento respectivo en la Corte, dándole el máximo simbolismo político y comunicacional. “Bolivia acude a esta instancia luego de agotar todos los medios de diálogo y las constantes dilaciones de los gobiernos chilenos en relación al justo reclamo boliviano a retornar al mar de manera soberana”,³⁵ señaló en la ocasión David Choquehuanca, canciller boliviano.

La historia diplomática de ambos países ha estado marcada por las reclamaciones bolivianas, pese a la disposición chilena a buscar soluciones conjuntas. En diciembre de 1975, Chile le presentó a Bolivia una propuesta de acceso al mar a través de un corredor situado al norte de Arica, a cambio de un canje territorial. Fue lo que hasta hoy se conoce como el “Abrazo de Charaña”, entre los mandatarios Hugo Banzer y Augusto Pinochet. El episodio significó la reanudación de las relaciones

diplomáticas que habían sido suspendidas desde 1962, pero que en 1978 volvieron a interrumpirse debido a que Bolivia rechazó las condiciones en un comienzo establecidas por Chile, para que este país dejase de lado su mediterraneidad³⁶. La iniciativa, además, no fue bien aceptada por Perú, que no estaba dispuesto a dejar de limitar con Chile en su frontera sur.

En 2001, durante la administración de Ricardo Lagos, se nombró a Edmundo Pérez Yoma como cónsul general de Chile en el país altiplánico, quien además ostentó el grado de embajador. En esa oportunidad, se convirtió en una prioridad para el gobierno chileno el avance en materia de integración con Bolivia, especialmente en temas energéticos y mineros, política que sus predecesores han tratado de mantener sin mayor éxito.

A diferencia de lo que ha ocurrido con Perú, los nexos con Bolivia no han experimentado cambios significativos en las últimas décadas. Por el contrario, a medida que las autoridades bolivianas han ido subiendo el tono de su discurso antichileno, la postura frente a la reclamación boliviana crea mayor malestar en la opinión pública chilena, lo que se traduce en relaciones poco fluidas.

En efecto, en materia de inmigración, en 2013 la mayoría de los bolivianos que llegó a asentarse a Chile lo hizo entre las regiones de Arica y Atacama, siendo la Región de Antofagasta la que recibió la mayor cantidad, un poco más de 10 mil personas. En el aspecto económico, en 2013 el intercambio comercial entre ambos países totalizó US\$667 millones, 68% más que en 2010, año en que la suma ascendía a US\$398 millones, según cifras de ProChile³⁷. Sin embargo, a pesar de que desde 1993 existe un Acuerdo de Complementación Económica con este país, las relaciones económicas entre Chile y Bolivia son considerablemente inferiores a las que mantiene con Perú y Argentina. El tema limítrofe ha sido la piedra de tope para avanzar, pues Bolivia ha antepuesto cualquier ámbito de intercambio a su reivindicación marítima, impidiendo progresar en otros aspectos que podrían tener mutuos beneficios.

33 El Mercurio, 29 de julio de 2014.

34 Seminario “Chile, Bolivia y Perú: un pasado de conflicto, ¿un futuro de cooperación?”, Centro de Políticas Públicas UC, 6 de agosto de 2014.

35 La Tercera. 24 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/04/674-520269-9-bolivia-oficializa-en-la-haya-demanda-contra-chile-por-salida-al-mar.shtml>

36 La Razón. 17 de marzo de 2012. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/Hoy-cumplen-anos-roto-Chile_0_1579042152.html. “Al principio, el gobierno de Banzer aceptó esta solución, pero después hubo una fuerte oposición en Bolivia contra ese canje de territorios”, contó al diario boliviano “La Razón” el historiador y diplomático boliviano Ramiro Prudencio Lizón, quien trabajó en la embajada de ese país en Santiago en la década de los setenta.

37 Comercio Bilateral Chile-Bolivia. Disponible en: http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/13958371052013Boliviaoks.pdf

Cabe recordar que el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1904 entre Chile y Bolivia zanjó los problemas limítrofes pendientes que quedaban entre ambos países desde la Guerra del Pacífico. Con este acuerdo, Bolivia recibía una serie de compensaciones por la pérdida de soberanía en la costa de Antofagasta como consecuencia del conflicto armado. Entre los acuerdos, Chile se comprometió a construir un ferrocarril con el fin de unir a Arica y La Paz y así facilitar la salida de productos bolivianos al Pacífico, además de asumir parte de la deuda que este país mantenía con privados. También se estableció que Bolivia tendría todos los derechos de libre tránsito comercial por el territorio chileno además de la implementación de agencias aduaneras en los puertos de Antofagasta y Arica.

Sin embargo, Bolivia ha ido construyendo la tesis de que sus dificultades económicas corresponden en gran medida a su situación mediterránea y hoy esa argumentación es parte medular de la campaña comunicacional internacional que La Paz ha montado para acompañar su demanda ante la Corte Internacional de Justicia.

Al respecto, elocuentes son las reflexiones de Edmundo Pérez Yoma, ex cónsul general en La Paz, en las que asegura que “lo más constante, sólido y perdurable en Bolivia es la reivindicación marítima, vivida ya sea como grito enardecido, como lamento plañidero, como estudio empírico que hipotéticamente probaría que la falta de litoral tiene un costo brutal sobre la tasa de desarrollo boliviano”, según consigna en sus memorias sobre su paso por Bolivia publicadas en 2004. “En los momentos en que escribo estas líneas, Bolivia ya tiene certificados más de 60 trillones de pies cúbicos en reservas de gas natural. (...) No obstante que en cuestión de pocos años Bolivia ha tomado conciencia de ser un país diez veces más rico en términos de gas natural, durante este lapso la sociedad boliviana no ha hecho otra cosa que empobrecerse. (...) Bolivia es el caso más dramático a este respecto que conozco. Es riquísima. Y es pobrísima”.

La argumentación para demandar a Chile en La Haya invoca actos unilaterales, según información entregada por el diario boliviano *La Razón*³⁸ referidos a supuestas promesas incumplidas por parte de Chile. Son los llamados “derechos expectáticos”.

En 2006, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se estableció la agenda bilateral de 13 puntos, que incluía explícitamente el tema marítimo (punto VI)³⁹. Sobre el tema, la agenda señalaba que “luego de hacer un balance de los avances logrados en la relación bilateral desde las últimas conversaciones y teniendo en cuenta las condiciones prevalecientes en Chile y Bolivia respecto al tema y sus posibles enfoques, ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de mantener el diálogo bilateral en una perspectiva constructiva, con la finalidad de profundizar las líneas de trabajo que consideren efectivamente los criterios que han sido compartidos”. Durante la administración de Sebastián Piñera se realizaron diversas reuniones tanto oficiales como informales con Bolivia, sin mayores resultados ni avances. Por el contrario, el Presidente Evo Morales, aprovechando su apoyo interno, ha enarbolado la bandera antichilena tanto internamente como externamente, buscando solidaridad y apoyo para su causa, lo que también espera le traiga dividendos en su reelección. Al respecto, elocuente es la frase “Bolivia tuvo mar. Y yo sueño con bañarme en una playa boliviana”, emitida por Hugo Chávez durante la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en 2003 en la ciudad boliviana de Santa Cruz.

En abril de 2013, cuando Bolivia presentó su demanda ante el tribunal internacional, el mundo político chileno reaccionó de inmediato. El entonces presidente Sebastián Piñera fue tajante: “Eso es una interpretación profundamente equivocada. La petición boliviana no tiene ningún sustento”⁴⁰, refiriéndose a los “derechos expectáticos” que reclamaba Bolivia sobre acceso soberano al mar por costas chilenas. En tanto, el ex canciller Juan Gabriel Valdés señaló: “En materias jurídicas se puede argumentar cualquier cosa, aunque yo he sido partícipe de procesos de conversaciones y negociaciones, los que tienen validez política, pero no pueden transformarse en un derecho”⁴¹. Por otra parte, el 15 de abril de 2014 –día en que Bolivia presentó la memoria de su demanda ante el tribunal internacional–, el canciller Heraldo Muñoz aseguró: “Esta es una demanda artificiosa, que carece de fundamento jurídico, y que revierte un proceso de diálogo constructivo y de generación de confianzas mutuas que Chile ha privilegiado, con total respeto al

38 El Mercurio, 9 de mayo de 2014.

39 Acta de la XVII reunión del mecanismo de consultas políticas Chile-Bolivia. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080716/pags/20080716180444.html>

40 24 Horas, 23 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.24horas.cl/nacional/derechos-expectaticios-probable-argumento-boliviano-617512>

41 Ibid.

derecho internacional y a los tratados que lo unen con el Estado Plurinacional de Bolivia⁴². Previamente, en su primera conferencia de prensa tras volver al poder en 2014, la Presidenta Michelle Bachelet se mostró dispuesta a retomar el diálogo con Bolivia sobre la base de la agenda de trece puntos que previamente se había trabajado, pero excluyendo el tema marítimo, pues la presentación de la demanda ante La Haya cambiaba de manera radical el contexto bilateral.

En su discurso del 21 de mayo, la mandataria declaró: “Respecto de la demanda contra Chile que ha interpuesto el Gobierno de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia, esperamos que nuestros países sean capaces de mantener la normalidad en el resto de los ámbitos de la relación bilateral. Con la misma tranquilidad debo señalar que la política exterior del país continuará basándose en el respeto del Derecho Internacional, y que para Chile el Tratado de 1904, que definió las fronteras chileno-bolivianas, debe ser respetado. Frente a esta situación, esta Presidenta actuará como ha actuado siempre, conduciendo la política exterior como una política de Estado ante la cual no cabe sino la unidad de todos los chilenos⁴³”.

Adicionalmente, para Chile resultan de la mayor gravedad los cambios normativos que se han llevado a cabo en Bolivia. En efecto, la Constitución Política boliviana de 2009 introduce un acápite que obliga a desahuciar o declarar sin validez los acuerdos internacionales que no estuvieran en concordancia con su Carta Magna, la cual fijó como derecho irrenunciable su acceso soberano al océano Pacífico⁴⁴. Así lo señala el artículo 267 del capítulo cuatro de la Constitución: “El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo⁴⁵”. Este artículo, por ende, implica revisar el Tratado de 1904 con Chile.

Sin embargo, en septiembre de 2013, el Presidente Evo Morales promulgó la Ley de Celebración de Tratados⁴⁶, la cual establece en su artículo 71 que le corresponde al

poder ejecutivo “denunciar y renegociar los tratados internacionales suscritos, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado Plurinacional de Bolivia con anterioridad al 7 de febrero de 2009 y que sean contrarios a la Constitución Política del Estado (...) los tratados internacionales identificados como contrarios a sus mandatos y a los intereses del Estado, podrán renegociarse y/o denunciarse conforme al procedimiento establecido en el propio Tratado o en su caso podrán ser demandados ante tribunales Internacionales”. Esto es justamente lo que hizo Morales en abril de 2013, al demandar a Chile en La Haya por su derecho soberano de acceso al mar.

En enero de 2014, cuando la Corte Internacional de Justicia falló en el caso entre Chile y Perú, el Presidente Morales evaluó positivamente el resultado de esta resolución para la causa de su país, pues habría la posibilidad de que, si bien jurídicamente no corresponde acoger su reclamo, políticamente podrían haber otras razones. Sin embargo, según explica Jaime Lagos, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Bolivia no reparó en que este fallo “se basa en la interpretación de tratados y en la aplicación de los principios equitativos establecidos en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, fundamentos legales más sólidos y absolutamente inexistentes en la demanda boliviana⁴⁷”.

Debilidad jurídica boliviana

La estrategia boliviana se ha centrado en difundir su demanda marítima en diversas instancias internacionales presentándose como un país perjudicado por su condición mediterránea, la que sería causa de su subdesarrollo.

Frente a esto, en junio de 2014 la Cancillería chilena presentó el documento “Chile y la aspiración marítima boliviana. Mito y realidad⁴⁸”, el cual defiende la validez del Tratado de 1904. Además, explica en detalle la autonomía aduanera, preferencias tarifarias y facilidades de almacenamiento, exenciones tributarias y libre des-

42 Emol, 15 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/15/655468/canciller-heraldo-munoz-se-refiere-a-la-demanda-maritima-boliviana.html>

43 Gobierno de Chile, 2014. Disponible en <http://www.prensapresidencia.cl/discursos.aspx?codigo=9390>

44 Constitución Política de Bolivia, 2009. Disponible en: <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>

45 Ibid.

46 Ley de Celebración de Tratados de Bolivia. Disponible en: http://www.senado.bo/upload/leyes/4290-ley_n_4012013.pdf

47 El Mercurio, 27 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/02/27/19802/Bolivia-y-La-Haya.aspx>

48 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, junio de 2014. “Chile y la aspiración marítima boliviana. Mito y realidad”. Disponible en: http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20140624/asocfile/20140624134912/chile_y_la_aspiracion_maritima.pdf

plazamiento por los puertos de Chile de los bienes que entran y salen de Bolivia, beneficios que surgen de este tratado y de otros acuerdos a los que Bolivia no alude en su demanda. El Ministro Muñoz anunció que el documento fue elaborado en castellano y además traducido al inglés y francés, con el fin de distribuirlo en las misiones de Chile en el exterior y para que los diplomáticos, parlamentarios y representantes de Gobierno puedan explicarlo en los foros internacionales a los que estén invitados, de manera de contrarrestar el despliegue comunicacional boliviano, pues –según diversos expertos– la cuestión boliviana puede zanjarse no solo bajo la lógica jurídica, sino también política, como ocurrió con el reciente fallo respecto de Perú

Para el académico José Rodríguez Elizondo, Chile ha tenido un diagnóstico equivocado al considerar que las diferencias con Bolivia son solo un asunto jurídico pues en su demanda intervienen variables políticas⁴⁹.

Como una manera de compensar la debilidad jurídica de su demanda, el gobierno de Morales ha desplegado una vasta campaña comunicacional internacional para explicar su situación y las razones para haber recurrido al tribunal de La Haya. Sin embargo, si esta Corte aceptara revisar lo establecido en el tratado de 1904 afectaría gravemente el marco jurídico internacional instituido después de la Segunda Guerra Mundial bajo el alero de la Organización de Naciones Unidas (ONU), sustento de la legalidad y estabilidad mundial.

Los pasos bolivianos

En marzo de 2013, Bolivia designó a Magdalena Cajías como Cónsul General en Chile. El canciller boliviano David Choquehuanca le dio como misión buscar adhesión de sectores sociales de Chile ante su demanda marítima. Ese mismo mes, en el marco de la celebración del Día del Mar, el Presidente Evo Morales llamó a todos los bolivianos en el exterior de ese país a que difundan y creen conciencia de “la injusticia por el enclaustramiento marítimo que sufre nuestra patria”⁵⁰. Asimismo, nombró al expresidente Carlos Mesa como embajador itinerante para dar a conocer la postura boliviana. La estrategia boliviana así ha tomado dos frentes. Por una parte, el que se enmarca en el derecho internacional,

apostando por La Haya como la institución que les ayude a zanjar “definitivamente” sus problemas limítrofes con Chile. Por otro, el del lobby a nivel internacional, en el que han tratado de dar cuenta por todos los medios que su causa es justa y la salida al mar para Bolivia es un derecho inalienable e irrenunciable.

Para Chile no existe sustento jurídico para esta demanda. El 7 de julio de 2014 la Presidenta Bachelet dio a conocer al país la decisión de impugnar la competencia de la Corte de La Haya bajo el fundamento del Pacto de Bogotá de 1948 que impide a la Corte pronunciarse sobre “asuntos resueltos por tratados en vigencia en la fecha de celebración de ese Pacto”⁵¹. De acogerse la impugnación, se pone término al juicio y abriría una gran oportunidad para ambos países de construir un futuro de relaciones beneficiosas para ambos, superando rencillas del pasado, que han impedido un fortalecimiento de los vínculos y la búsqueda de ámbitos de integración.

En efecto, el discurso reivindicador y de gran carga nacionalista ha tenido un efecto contraproducente en la opinión pública. Los datos que entrega la Encuesta Bicentenario indican que a medida que la política exterior boliviana se hace más intransigente y confrontacional hacia Chile, la disposición para negociar y otorgar beneficios hacia ese país disminuye.

De acuerdo a los resultados de 2013, los más renuentes a cualquier concesión son los habitantes del centro del país. En 2013, solo el 8% de los encuestados se muestra dispuesto a una cesión territorial. Quienes habitan en la Región Metropolitana tienen una postura algo más favorable a una cesión de ese tipo, aunque solo alcanza al 11%. También se observan diferencias de acuerdo a nivel socioeconómico: mientras el estrato alto parece más proclive al otorgamiento de ciertos beneficios, en el estrato bajo el 61% se inclina por no hacer ningún tipo de concesión.

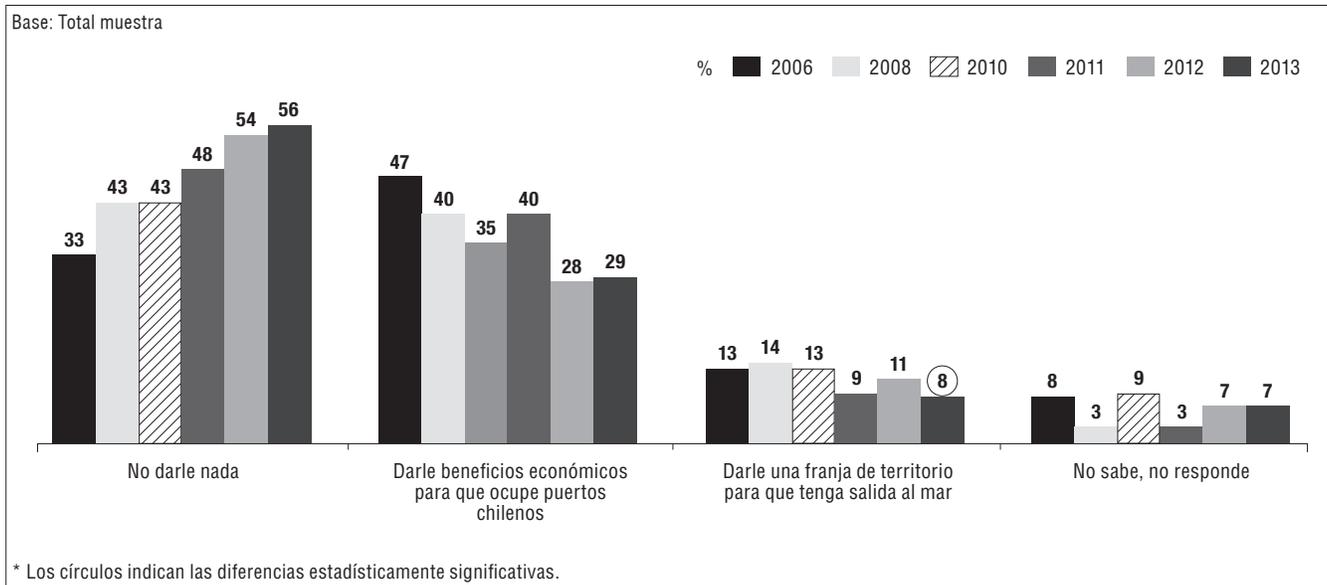
En términos etarios, son los más jóvenes los menos partidarios de hacer concesiones, mientras que los mayores parecen dispuestos a buscar una solución con miras a resolver el conflicto. En cuanto a la posición política, es el grupo que más se identifica con la izquierda el más dispuesto a hacer concesiones. Dentro de este sector, el 17% favorece el otorgamiento de una porción territo-

49 Rodríguez Elizondo, José: “Perú y la alianza aún pendiente”. Ciclo de charlas: Nuestros vecinos. Universidad San Sebastián, 14 de mayo de 2014.

50 Los Tiempos, 10 de abril de 2014. Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20140410/cajias-busca-adhesion-de-sectores-sociales-de-chile-a-demanda_251021_548428.html

51 El Mercurio, 7 de julio de 2014. A3.

Gráfico 4 | **Pensando en nuestra relación con Bolivia, el gobierno de Bolivia ha solicitado a Chile una salida al mar. ¿Qué cree Ud. que debería hacer Chile?**



Fuente: Encuesta Bicentenario 2013.

rial y el 33% se inclina por dar beneficios económicos, aunque el 47% se manifiesta a favor de no darle nada a Bolivia.

Similar es la percepción que se observa a través de los resultados del estudio Opina Research hecho para El Mercurio⁵² frente a la pregunta “cuál de los siguientes aspectos estaría dispuesto a negociar con Bolivia”. Ante las opciones de otorgar beneficios o una franja territorial, el 68% de los encuestados se inclina por dar mayores beneficios, mientras que el 32% se muestra favorable a dar una franja de territorio. Respecto de cómo esta demanda ante La Haya afecta las relaciones bilaterales de ambos países, el 48% cree que empeora estas relaciones. Los encuestados dan cuenta de estar bien informados sobre esta situación, favorecen la transparencia del proceso y creen mayoritariamente –un 76%– que la demanda boliviana carece de fundamentos jurídicos sólidos.

Pese a que en los *focus groups* (UC, 2013) se percibe cierta tendencia favorable a asistir a Bolivia por su mayor retraso económico, hay una evidente oposición a ceder territorio; mayor aceptación se puede observar en una actitud algo más proclive a otorgar beneficios económicos, pero pareciera que el discurso confrontacional,

revisionista y fuertemente nacionalista de las autoridades bolivianas refuerzan las posturas más inflexibles al respecto, redundando en un contexto poco favorable para el desarrollo de relaciones fluidas tendientes a una mayor integración entre ambos países. Tanto en Chile como en Bolivia, el entorno social se ve poco propicio a tender puentes y ayudar en el acercamiento mutuo.

Conclusión

En un sistema internacional integrado y altamente interdependiente, las políticas exteriores tienden a favorecer la inserción global con una mirada mundial y regional, conciliando los objetivos nacionales con el entorno externo.

En este contexto, América Latina se ha convertido en una región relevante, de grandes potencialidades y con plataformas de colaboración muy atractivas. Nuestro país, desde hace décadas, ha aprovechado estas instancias sin desatender su inserción a nivel global. En este escenario, Chile, Perú y Bolivia tienen una gran oportunidad de construir un contexto de mayor cooperación e integración vecinal, superando las diferencias históricas y avanzando hacia una visión de futuro.

En el ámbito interno, los tres países cuentan con regíme-

⁵² Sondeo realizado telefónicamente en la Región Metropolitana con una muestra de 400 personas mayores de 18 años con teléfono fijo. Margen de error 4,9%. Fecha: 15 y 16 de abril de 2014.

nes democráticos, pero ostentan una desigual institucionalización de sus cancillerías y de su capacidad para dar fluidez y estabilidad a sus decisiones de política exterior más allá de los momentos políticos coyunturales. La vulnerabilidad institucionalidad —especialmente boliviana— dificulta avanzar hacia un marco de mayor cooperación. En un sistema complejizado, la política exterior exitosa es una política de Estado basada en principios, de allí que la responsabilidad de los líderes políticos es determinante en contribuir a construir contextos que favorezcan el entendimiento, superando las odiosidades y los nacionalismos reivindicadores. Solo una real voluntad política compartida puede cambiar el escenario vecinal.

Con Perú se ha logrado avanzar de manera decidida hacia un activo intercambio comercial y políticas de integración común, especialmente en el ámbito de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, el reciente fallo de La Haya presenta la oportunidad de terminar con las reclamaciones fronterizas y la disposición de ambos países de acatar el fallo demuestra una voluntad política por superar las mutuas dificultades del pasado. Asimismo, es necesario resolver con prontitud los temas normativos pendientes en el caso peruano y la improcedente reclamación del triángulo terrestre, de manera de iniciar una nueva etapa en las relaciones bilaterales y lograr superar la “agenda de pendientes”.

En el entorno social, se observa una disposición favorable a una mayor interrelación entre ambos países, superando las controversias que surgieron en torno al fallo del tribunal de La Haya. La moderación de los discursos de los líderes locales, la mayor relación entre los habitantes de ambos países debido a los fenómenos migratorios, el incremento de las relaciones comerciales, entre otros factores, han permitido que las diferentes variables que inciden en la formulación de la política exterior tiendan armónicamente hacia un entendimiento mayor especialmente con Perú, superando las diferencias que por décadas provocaron tensión e incluso alejamiento.

Los datos de la Encuesta Bicentenario permiten observar, en primer lugar, la importancia relativa que la opinión pública le dio al fallo del tribunal de La Haya y los intentos tanto de Lima como de Santiago por no supeditar las relaciones entre ambos países a ese resultado, lo que implica una gran oportunidad para progresar en la relación bilateral.

El gran logro de los gobiernos de Santiago y Lima ha sido intentar separar —con mayor o menor éxito— las diferencias en materia de demarcación con otros ámbitos

de sus relaciones bilaterales. Pese a que aún son temas de gran relevancia e impacto en la opinión pública y debieran ser superados para lograr un real acercamiento entre ambos países, los líderes políticos han evitado usar las diferencias como instrumento de cohesión interna o dividendo electoral. Si bien el manejo del fallo del juicio ante La Haya repercutió de alguna manera en los porcentajes de apoyo de ambos mandatarios, no hubo presencia de discursos de corte nacionalista que exacerbaban los ánimos de una opinión pública que comprendió que el proceso judicial no debía alterar sustancialmente los pasos dados hacia un mayor entendimiento y colaboración entre ambos países.

La formulación de la política exterior chilena hacia Perú ha dado muestras claras de saber superar momentos críticos como una demanda ante La Haya con profesionalismo, firmeza, visión de Estado, anteponiendo proyectos políticos de largo plazo, desde una mirada institucional e internacional. El entorno social da cuenta de un ambiente favorable al acercamiento entre ambos países. La amplia aceptación de la presencia de inmigrantes peruanos, sin que se vea como una amenaza directa sino como un aporte, indica que se está frente a una sociedad que acoge como chilenos a quienes nacen en Chile, lo que es una positiva manifestación de inclusión. Sin embargo, todavía se observa en los *focus groups* realizados sobre este tema una cierta desconfianza y recelo respecto de las reivindicaciones peruanas y alusiones a los conflictos del pasado. Ello indica que toda acción de política exterior futura no debe ni puede descuidar el entorno social interno, pues es allí donde se comienzan a forjar las confianzas y donde es necesario continuar fortaleciéndolas, desde los programas educativos, el establecimiento de redes en diferentes planos y las relaciones políticas.

Más compleja es la situación con Bolivia, donde aún hay muchos ámbitos en los cuales avanzar. En primer lugar, el hecho de no contar con relaciones diplomáticas al más alto nivel dificulta el diálogo entre las partes. Asimismo, el actual gobierno boliviano ha hecho de su reivindicación marítima un asunto de política interna, utilizando su postura antichilena como factor de cohesión doméstica. El antecedente de que la constitución boliviana declare como un derecho “irrenunciable” la recuperación de una salida soberana hacia el océano Pacífico y contemple la revisión del Tratado de 1904, que zanjó definitivamente los límites fronterizos entre ambos países, dificulta cualquier diálogo sobre el tema, así como la reciente demanda ante La Haya, pues plantea un escollo insalvable para las relaciones entre ambos

países. La decisión chilena de impugnar la competencia del tribunal de La Haya deja en claro la convicción de la postura de Chile en cuanto a la intangibilidad y obligación de cumplir el Tratado de 1904, posición que debería ser ratificada por la corte y así permitir dar vuelta la página en un conflicto creado y promovido por La Paz, para progresar en materias de interés y beneficio mutuo, en temas tan urgentes como el combate al narcotráfico.

Chile ha tenido, respecto de Bolivia, una política de Estado, marcada por una posición de respeto irrestricto a su soberanía territorial, pero abierta a las negociaciones para ampliar las vías de acuerdo y caminos de integración siempre en un plano bilateral y de respeto a los límites fijados según el Tratado de 1904, firmado y ratificado –en su oportunidad– por los poderes ejecutivo y legislativo de ambos países. En las últimas décadas, pese a las diferencias ideológicas propias de los distintos gobiernos, el Estado chileno ha mantenido una continuidad en su posición oficial. Diferente ha sido la postura boliviana, cuyos gobiernos han insistido en utilizar en el plano interno –y también internacional– su reivindicación marítima, impactando negativamente en la percepción de la opinión pública chilena.

Asimismo, el contexto social no facilita un escenario favorable, pues –a diferencia de Perú– los nexos comerciales y migratorios son menores y no han permitido revertir de manera decidida un panorama de recelo y desconfianza.

Chile y Bolivia tienen mucho que avanzar al respecto y la persistencia boliviana en centrar su política exterior en la demanda marítima impide progresar en el intercambio bilateral, con evidentes costos tanto para los bolivianos como para los chilenos.

Construir un contexto social favorable a la cooperación con los países vecinos, donde se privilegie y se trabaje en alternativas serias de cooperación e integración, con estricto apego y respeto de los tratados suscritos y los límites fronterizos establecidos, es el gran desafío que enfrentan los líderes de opinión de los tres países.

Referencias

- Bitar, S.** 2011. *Un futuro común: Chile, Bolivia, Perú*. Santiago, Ediciones Aguilar.
- Dougherty J.E. y Pfaltzgraff R.L.** 1971. *Contending theories of international relations*. J.B. Lippincott Co., USA.
- Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica - Adimark,** 2011, 2012, 2013.
- Ferguson, N.**, 2010. El año en que el mundo cambió de verdad. *Vanguardia Dossier N°34*. Enero-marzo, 2010.
- Fukuyama, F.**, 1992. *The end of history and the last man*. Free Press, N.Y.
- Haass, R.**, 2008. *The age of nonpolarity*. Foreign Affairs.
- Haass, R.**, 2013. *Foreign Policy begins at home*.
- Hopkins R.F. y Mansbach R.W.**, 1973. *Structure and process in international politics*. Harper and Row, N.Y.
- Huntington, S.**, 1993. *The Clash of Civilizations and the remaking of the world order*.
- Kissinger, H.** Domestic structure and Foreign Policy. En Rosenau, J., 1969. *International Politics and Foreign Policy*. Free Press., N.Y.
- Krauthammer, C.**, 1990. The unipolar moment. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, America and the World 1990/91, pp. 23-33.
- Modelski, G.**, 1962. *A theory for foreign policy*. Pall Mall Press. USA.
- Muñoz, H.**, 1986. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. Prospel – Cerc.
- O’Leary, M.** *Foreign Policy and bureaucratic adaptation* en Rosenau J. y Hoggard, G., 1974. pp. 61.
- Pérez Yoma, E.**, 2004. *Una misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana*. Santiago, Random House Mondadori.
- Rodríguez Elizondo, J.**, 2014. *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. El Mercurio-Aguilar.
- Rosenau, J.**, 1969. *Linkage Politics*. Free Press, N.Y.
- Rosenau, J.**, 1974. *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods*. California. Sage Publications.
- Rosenau, J. y Hoggard, G.** 1974. Foreign Policy Behavior in Dyadic Relationships: Testing a Pre-Theoretical Extension en *Comparing Foreign Policies*, ed. James N. Rosenau: California. Sage Publications.
- Rosenau, J.**, 1997. *Along the domestic-foreign frontier*. Cambridge University Press.
- Winter, L.**, 2012. *La defensa de Chile en La Haya*. Ediciones Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Zakaria, F.**, 2011. *The post-american world*. Norton & Co., Inc., NY.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina