

NOTAS PARA UNA HISTORIA DE LAS RELACIONES VECINALES DE CHILE EN EL SIGLO XX

NOTES FOR A HISTORY OF NEIGHBOR RELATIONS OF CHILE
IN THE 20TH CENTURY

NOTAS PARA UMA HISTÓRIA DE RELAÇÕES DE VIZINHANÇA
DO CHILE NO SÉCULO XX

Eduardo Araya Leüpin^(*)

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Araya, E. (2017) Notas para una historia de las relaciones vecinales de Chile en el siglo XX Rev. chil. relac. Int, vol I (1): 73-99

En una retrospectiva histórica sobre las relaciones de Chile con sus países vecinos a lo largo del siglo XX hay algunas tendencias que resaltan y que pese a los cambios en el sistema internacional han tendido a permanecer a lo largo del tiempo, adquiriendo por tanto rasgos de “larga duración” o aquello que la Escuela Francesa de Historia de las Relaciones Internacionales denominó *corrientes profundas*. Lo primero es que en la construcción mutua de nuestras identidades, estas se han basado durante períodos prolongados en la imagen del otro como un vecino amenazante, con lo cual las relaciones bilaterales tienden a ser percibidas como un juego en donde alguien pierde a costa de las ganancias del otro. Lo segundo es que la relación con nuestros vecinos, incluso con aquellos como en el caso de Argentina han tenido una mejoría significativa al menos desde la década de los 90s con la recuperación de la democracia en ambos países, ha mantenido cursos zigzagueantes entre la cooperación y el

(*) Doctor en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). Profesor de Historia de las Relaciones Internacionales en Magister en Relaciones Internacionales CEAL-PUCV. Correo: eduardo.araya@pucv.cl

conflicto. Lo tercero es un notorio contraste entre la tendencia a la continuidad en la política exterior de Chile en relación a los temas vecinales, independiente del tipo de gobierno que exista, esta continuidad se ha explicado como *política de estado*, sin embargo, por sus características, esta difícilmente cumple con los estándares de una efectiva política de estado (Fuentes, 2016, p.208). De manera contrastante, las fluctuaciones en las políticas exteriores de nuestros vecinos han dependido del alto grado de personalismo en las decisiones, la menor institucionalización de la política interna y/o de las fluctuaciones en la popularidad de los gobernantes.

Con todo, este rasgo de continuidad en la política exterior de Chile, ha tenido también efectos positivos, en términos de que sus elites entienden la política exterior como un área de consensos tácitos y no un área de competencia política; pero ha tenido como contraparte dificultades evidentes en la capacidad del Estado para enfrentar los cambios en el sistema internacional y sigue siendo un área gris en relación al escrutinio público o la participación ciudadana en contextos de demandas sociales por mayores niveles de transparencia y participación. Esto es evidente por ejemplo en la tradición legalista de la diplomacia chilena que se expresa en la tesis de la *"intangibilidad de los tratados"* como articulador de la política respecto de nuestros vecinos y en la dificultad que ha existido para tener una política proactiva a diferencia de lo que ha ocurrido en otras áreas de política exterior. Un cuarto elemento es que a pesar del aumento de la complejidad de las relaciones internacionales con estos países, marcadas en las últimas décadas por un exponencial crecimiento y diversificación de los intercambios, proceso que ha llevado por ejemplo, que Chile sea el tercer país con mayor inversión (IED) en Perú, las relaciones siguen siendo ambivalentes: Pueden mejorar o no a nivel de los intercambios estatales pero esto no modifica la impronta generada desde el mundo escolar o las culturas populares frente a las cuales los recurrentes ejemplos de arrogancia nacional (*el excepcionalismo chileno*) solo tienden a reforzadas. En una encuesta de hace un par de años atrás publicada por el diario La Tercera, los datos muestran que incluso en Argentina nuestro país es percibido mayoritariamente como "calculador y frío" en tanto que el 55% de los peruanos nos identifica como amenazantes.

Es cierto que este tipo de percepciones se han hecho mutuamente más matizadas en los últimos años como consecuencia del aumento y la multiplicación de áreas y modalidades de intercambio, en particular los procesos migratorios, pero en coyunturas de conflicto suelen proliferar expresiones agresivas en contra de un “otro” amenazante.

En este ensayo prescindiremos de referencias teóricas extensas y referencias a cambios y tendencias recientes en el sistema internacional. Respecto de lo primero nos parece importante hacer notar que a pesar de que la centralidad del estado como actor preferente en las relaciones internacionales se ha mantenido, este interactúa con un conjunto amplio de actores no estatales o subestatales, así como también con un conjunto de organizaciones estatales y no estatales (interdependencia compleja). Las políticas exteriores por tanto deben administrar un conjunto amplio y complejo de flujos de intercambios de diversa naturaleza para resolver problemas de seguridad e inserción internacional. Respecto de lo segundo, por razones de extensión no examinaremos los efectos creciente multilateralismo en las políticas exteriores de los países de América Latina, la multiplicación de los fenómenos de regionalización ni los mecanismos de concertación política o la tendencia al surgimiento de una creciente “*sociedad civil internacional*”. A pesar de estos cambios es evidente que respecto de algunos de nuestros vecinos, los temas de agenda siguen dominados por la herencia de conflictos del siglo XIX y por consiguiente la vieja tradición del *realismo* sigue estando presente en la manera como interactuamos en los espacios vecinales.

En un examen sucinto de la política exterior de Chile a lo largo del siglo XX parece importante destacar los esfuerzos relativamente exitosos de mantener su status de neutralidad durante los dos conflictos mundiales junto al interés por ser parte de la emergente institucionalidad internacional: La Sociedad de Naciones en 1919 y de la ONU tras la II Guerra Mundial. Como sabemos, los esfuerzos de neutralidad de Chile durante la II Guerra Mundial finalmente toparon con la condición norteamericana de que la participación en la Conferencia de San Francisco, evento fundante de la ONU, solo podían concurrir países que hubiesen declarado la guerra a las

potencias del Eje. El gobierno chileno de la época debió doblegarse a esa condición para ser parte del sistema internacional emergente, aunque en una decisión transaccional, solo declaró la guerra a Japón

En los años siguientes, pese a la evidente hegemonía norteamericana en la región, en el contexto de la Guerra Fría, diversos gobiernos chilenos hicieron esfuerzos por mantener ciertos espacios de *autonomía relativa* dentro de la rigidez de un sistema bipolar; como por ejemplo la distancia de algunos de gobiernos ante medidas como la expulsión de Cuba de la OEA o la intervención en la República Dominicana, o las relaciones con países del Bloque Socialista en la década de los 60's. Este tipo de esfuerzos de autonomía relativa alcanzaron un punto relevante con la constitución del SELA (el llamado *Consenso de Viña del Mar*), y el mandato colectivo para que el Canciller de Chile expresara ante el gobierno norteamericano las demandas de América Latina, pero la lapidaria respuesta de la administración norteamericana (según el relato del Canciller Gabriel Valdés en sus Memorias) fue igualmente expresiva acerca de los límites de este tipo de esfuerzos. Como contraste, los años del gobierno de la Unidad Popular muestran también que pese a cambios en el sistema internacional como la política de la *distensión* en los años 70s, estas tendencias no se reflejaron en América Latina y el Chile de Allende se transformó en otro escenario de la Guerra Fría. Los roles de Estados Unidos, la antigua URSS y Cuba en esta trágica historia, son de sobra conocidos; investigaciones recientes han puesto en relieve además el rol de otros actores regionales como por ejemplo la dictadura brasileña. (Fermandois, 2015)

El rol relevante de Chile se expresó también en algunos ámbitos de la integración regional, como la creación del Pacto Andino y más allá de cualquier chauvinismo, la evidencia muestra que Chile a lo largo del siglo XX tuvo un peso regional y una suerte de reconocimiento internacional considerablemente mayor al que le hubiese correspondido en relación a su peso geopolítico o por sus magros recursos de poder. Este prestigio se fundó, pese a las dificultades de sus relaciones vecinales, en la imagen de solidez y estabilidad de sus instituciones y contrasta de manera dramática con el radical aislamiento internacional que Chile debió enfrentar en los años de la dictadura militar.

El retorno a la democracia en los 90s permitió resolver de manera rápida y efectiva la reinserción internacional, pero en un contexto internacional radicalmente nuevo marcados por aspectos como el fin de la Guerra Fría, el peso creciente de los procesos de globalización (tanto culturales como económicos) y la ampliación de espacios para política multilateral en el escenario latinoamericano, cuya evidencia es la multiplicación de Foros, instancias de concertación política o de mecanismos de integración regional (MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC, APEC, Alianza del Pacífico, etc.).

Los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación en la década de los 90s (la *diplomacia para los nuevos tiempos*) tuvieron como orientación básica resolver los problemas de la inserción internacional de Chile en el contexto de una economía abierta inserta en mercados globales y la respuesta que se adoptó fue el *regionalismo abierto*¹ (Fuentes, 2012). Esta estrategia resultó exitosa desde el punto de su definición de objetivos económicos pero vista en retrospectiva, un tanto limitada: El número de acuerdos comerciales y de asociación, la ampliación de los intercambios con sus principales socios comerciales y su correlato en indicadores de desarrollo, como crecimiento del PIB e ingreso per cápita dan cuenta que esta estrategia desde el punto de vista de los objetivos que se pretendía alcanzar fue la adecuada, pero no gratuita ni exenta de críticas internas ni externas (*Chile, el Israel de América Latina*). Salvo respecto de Argentina, las relaciones vecinales de Chile no experimentaron mejorías sustanciales y nuestra agenda vecinal ha seguido dependiendo de issues del siglo XIX y sus derivaciones. Parte de las críticas a esta forma de inserción tenían su raíz en cierta arrogancia desarrollada al calor del éxito económico de una sociedad otrora pobre, provinciana y de mentalidad insular (*un país Jaguar o, un buen país en un mal vecindario*) pero también a la política exterior propiamente tal. Al interior de la propia Concertación se habló

¹ “...Podemos afirmar que nuestro país adoptó una modalidad de inserción externa radicada en la renuncia a cualquier disputa por el poder, incluso a nivel regional, a la abstención de involucrarse en conflictos con las potencias, sobre todo Estados Unidos, y a conseguir un estatus de comerciante o traider global, meta que consiguió con éxito en los veinte años de la Concertación. Sin embargo, existe una diferencia importante: Chile no se alineó automáticamente con las iniciativas de Washington, tal como lo hizo el menemismo en Argentina”. (Fuentes, 2012).

incluso de una *diplomacia fenicia*, que nos alejaba de América Latina, pero también se debe reconocer que en el escenario político latinoamericano de los 90s tampoco había mucho espacio para una diplomacia que generara simpatías regionales. Solo en lo que va de este siglo y el cambio de ciclo político, la imagen internacional de Chile ha mejorado en la región como un país *moderno* y de oportunidades para quienes se animan a emigrar.

1- Las relaciones entre Argentina y Chile

Desde el punto de vista de las relaciones vecinales, el siglo XX chileno se inicia con la conclusión de los esfuerzos tendientes a darle una solución jurídica a conflictos pendientes con nuestros tres vecinos. El primero de ellos es el acuerdo conocido como los Pactos de Mayo. Que pusieron fin a un período de “paz armada” con Argentina (1899-1902); vinculado directamente a la solución de este conflicto se logró resolver primero el tema de los límites con Bolivia (1904) y finalmente el tratado de 1929 con Perú (Lacoste, 2001). Pese a las expectativas puestas por los gobiernos chilenos en que estos acuerdos resolverían los litigios limítrofes pendientes y que servirían como soporte para proyectar en el tiempo relaciones de cooperación, estas no llegaron a concretarse.

En un recuento de las relaciones bilaterales con Argentina cabe destacar que entre 1902 y 1955 las relaciones bilaterales fueron fluidas, e incluso por momentos con altos niveles de cooperación. Esto, en el trasfondo de una historia previa de recriminaciones mutuas de expansionismo y señales de desconfianza derivada de las pretensiones de ambos países sobre la Patagonia y por las dificultades de la fijación de límites en la zona austral. Pero pese al fracaso de un arbitraje respecto del Beagle, no hubo incidentes fronterizos en este período, por el contrario, hubo encuentros presidenciales en 1910, 1947 y 1953. Particularmente esta última serie de intercambios marco un peak en las relaciones bilaterales. Perón e Ibáñez intercambiaron visitas. En Chile, Perón fue recibido con fría cordialidad. El recibimiento de Ibáñez en Buenos Aires en cambio, fue apoteósico según testimonios

filmicos de la época ². El discurso de Perón apuntaba a una mayor integración en la lógica de una suerte de tercermundismo sudamericano, que incluía potenciar el denominado ABC, pero en Chile se sospechaba de segundas intenciones de naturaleza hegemónica en una relación bilateral que por entonces era muy asimétrica. Pero nada de esto llegó a prosperar: dicho proyecto desapareció junto a la caída del primer peronismo en 1955. En los años siguientes y hasta 1983 esta relación cambió y proliferaron las tensiones fronterizas. Aunque en el intertanto también hubo momentos de distensión como por ejemplo los encuentros entre los presidentes Frondizzi y Alessandri (1959) o entre Arturo Illia y Eduardo Frei (1965) o los encuentros entre de Salvador Allende con el Gral. Lanusse (1971) y Cámpora (1973)³ en un momento de retorno de los peronistas al poder. Todos esos encuentros fueron solo coyunturas en el contexto de la endémica inestabilidad política de Argentina iniciada hacia 1930 y que se extiende hasta el Gobierno de Raúl Alfonsín.

Las disputas limítrofes fueron un elemento común en el siglo XIX latinoamericano y ha sido una fuente de conflicto más o menos recurrente hasta hoy. Este tipo de conflictos son multicausales, pero uno de los elementos comunes es la aplicación del *Iuti possidetis iuris* como principio jurídico en la definición de fronteras, es decir la apelación de las nacientes repúblicas latinoamericanas a heredar las fronteras que ya tenían en las demarcaciones territoriales y/o administrativas del Imperio Español, pero esos trazados rudimentarios, con una cartografía que los nuevos estados crearon solo a mediados del siglo XIX, además con Estados con capacidades de penetración muy débiles o inexistentes, debió ser contrastada con segundo argumento para la definición de espacios soberanos: la ocupación efectiva del territorio. Dentro de este margen de tensiones debe integrarse también el problema de grandes espacios vacíos, que en el contexto de la incorporación de estas nuevas *economías nacionales* al mercado mundial atraían el interés de colonos, empresarios nacionales o a capitalistas internacionales y que

² Véase por ejemplo las notables imágenes recogidas en el Documental de Leonardo Favio "Perón, Sinfonía del Sentimiento" (1999) disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=uxRRUUIQ7k>

³ Véase a Yofre, Juan Bautista (2000) *Misión Argentina en Chile 1970-1973. Los registros secretos de una difícil gestión diplomática*. Ed Sudamericana, Sgto.

terminaban por generar conflictos fronterizos. Es el caso de salitre en el Desierto de Atacama, pero también de otros casos como la explotación de caucho en Leticia, en los confines de la frontera amazónica entre Perú y Colombia.

Desde una perspectiva constructivista, en ambos países en el siglo XX se desarrolló una imagen del otro como expansionista. Visto desde la perspectiva de los argentinos, Chile era un país que hasta mediados del siglo XIX se extendía entre Copiapó por el Norte y Concepción por el Sur, mas algunos enclaves australes, pero que se había expandido apropiándose de territorios de sus vecinos en el Norte y en la zona de la Patagonia. Para los chilenos la Patagonia era un territorio que Chile había perdido. Este tipo de percepciones a su vez se sumaron al desarrollo de ciertas concepciones geopolíticas en sectores de las Fuerzas Armadas argentinas como *el principio bi-oceánico*, según el cual Argentina debería tener derechos marítimos también en el Pacífico Austral. En la época de los Pactos de Mayo los recursos de *poder duro* de ambos países eran relativamente equivalentes, particularmente en el ámbito naval. A mediados del siglo XX por el contrario, la diferencia era notable en favor de Argentina, país que aun aspiraba a disputar la hegemonía regional a Brasil. Las elites político-militares argentinas estaban conscientes de ese desequilibrio y suponían que las podían usar en su favor.

Un breve recuento de los incidentes mayores entre los años 50 y 80s incluye los incidentes del Islote Snipe (1958), Laguna del Desierto (1965) y las crisis vecinales de 1978 y 1982. Sobre el conflicto del Beagle existe una literatura extensa⁴ y no es pertinente entrar en detalles, sin embargo hay algunos aspectos que vale la pena considerar. Lo primero es que en la historiografía diplomática argentina se continua argumentando que el rechazo al Laudo se basaba en la estricta aplicación del *principio bioceánico* derivados del tratado de 1881 y el Protocolo de 1893 y que pese al rechazo de un Arbitraje aceptado de común acuerdo, el gobierno argentino de la época buscó resolver ese

⁴ Véase: Novaro y Palermo (2003) Historia Argentina. La Dictadura Militar 1976-1983 Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática PAIDOS, Buenos Aires; Videla, Ernesto. (2007) La Desconocida Historia de la Mediación Papal. Diferendo Austral Chile-Argentina 1977-1985 PUC. , Santiago. Fernandois, Joaquín (2004): Mundo y Fin de Mundo. Chile en la Política Mundial 1900-2004 Ediciones Universidad Católica de Chile, Sgto.

punto por la vía de negociaciones bilaterales (Muñoz, 2010). Sin embargo, la evidencia muestra por una parte que el *principio bioceánico* es una tesis que en Argentina comenzó a desarrollarse recién los años 60s y que los documentos posteriores al tratado de 1881 no hacen ninguna referencia a este principio en la zona que estuvo en disputa⁵. Por otra parte, es también evidente que a la época había una fractura al interior de la elite militar argentina y que una de esas facciones deseaba la guerra. La frase de un general argentino al Canciller Cubillos respecto de que *Argentina necesitaba ganar una guerra limpia*⁶ permite analizar los imaginarios construidos acerca de la guerra como oportunidad para legitimar la dictadura. Tampoco deja de ser interesante el hecho de que, aun considerando el contexto de una dictadura militar, desde la sociedad civil argentina no llegaron a expresarse voces críticas respecto de la posibilidad de una guerra con Chile. Otro elemento importante de considerar es que la situación vecinal alcanzó ese nivel de crisis también como consecuencia del aislamiento internacional en que se encontraba el régimen militar

⁵ No obstante, el Protocolo de 1893 solo contiene una disposición muy limitada a este respecto: “Al norte del paralelo 52 Chile no reclamará nada hacia el Atlántico y Argentina no reclamará nada hacia el Pacífico ...” El Acta de 1902 complementaria a los Pactos de Mayo alude a “La defensa natural y destino permanente de la República de Chile en el Pacífico y a la defensa y destino permanente de la República Argentina en el Atlántico y el Río de la Plata”, pero este texto hace referencia a la ejecución del Art 1º parte II de la Convención sobre Armamentos Navales relativo a la reducción del tamaño de las flotas. Finalmente, el Tribunal Arbitral rechazó todas las argumentaciones argentinas respecto de este “principio”. (Videla, 2008, pp 22-23)

⁶ “... Las autoridades argentinas buscaron también amedrentar a sus contrapartes chilenas, amenazando con recurrir a la guerra si Chile no aceptaba rediscutir lo resuelto en el Laudo Arbitral y entregar territorio entre el canal Beagle y el cabo de Hornos. La victoria en el Mundial de Fútbol de 1978, predispuso a la propaganda para alentar la guerra, publicándose carteles en las calles con la consigna: “¡A ganar el mundial del Beagle!”. Abundaron también las declaraciones agresivas; el general Guillermo Suárez Mason, declaró a la prensa a propósito de la posibilidad de una guerra con Chile: “Desayunaré en Mendoza, almorzaré en Los Andes y terminaré el día en Punta Arenas”. Durante un encuentro con el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Hernán Cubillos, el mismo general expresó: “ministro, usted está peleando por tratar de conseguir la paz y está totalmente perdido y equivocado. Usted no ha querido entender que los argentinos vamos a ir a la guerra de todas maneras, porque el Ejército argentino necesita pelear una guerra limpia”. Similares conceptos eran vertidos por otras altas autoridades argentinas, como el general Luciano Benjamín Menéndez quien, en septiembre de 1978, durante un brindis afirmó: “Si nos dejan atacar a los chilotos, los corremos hasta la isla de Pascua y el brindis de fin de año lo haremos en La Moneda” (Yofré, Juan (2008); Fuimos todos. Cronología de un fracaso, 1976-1983, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 7a edición. Cit por Sanhueza, (2013)

chileno por razones de todos conocidas. Debe recordarse además que la crisis del 78 fue precedida por otra coyuntura crítica previa en relación a Perú en el año 76 y que entre esos años pudo configurarse el escenario vecinal más temido y complejo para Chile: Un conflicto armado que involucrara a sus tres vecinos, situación que finalmente no ocurrió.

La crisis del 78 se resolvió a través de la Mediación Papal, pero la relación bilateral continuó siendo tensa en los años siguientes y la crisis de las Malvinas en 1982 profundizó esa tensión. De una manera no tan velada según los testimonios periodísticos de la época, el Gobierno chileno apoyó el esfuerzo militar de Gran Bretaña a través de diversos medios pero en particular a través de inteligencia electrónica que permitía detectar el despegue de los aviones argentinos en vuelo hacia Malvinas, también obligó a que el Ejército Argentino mantuviera desplegado un considerable contingente en la zona del Beagle. Como se señaló, en la memoria colectiva argentina se recienta el apoyo del Gobierno de Chile a Gran Bretaña en la crisis de las Malvinas, no obstante, si se observa desde la tradición del realismo, este no puede ser objetado. Como sabemos, el tema de las Malvinas es una demanda histórica que concita un amplio grado de adhesión en la sociedad argentina, lo que permite entender el nivel de respaldo que tuvo esta decisión en el contexto de una grave crisis económica. Para el Régimen Militar chileno se trató de una cuestión de intereses y percepciones de amenaza y esa posición contó además con un respaldo amplio y transversal en la sociedad (en donde solo el Partido Comunista en la clandestinidad expresó su rechazo a tal cooperación). Sin embargo, una parte de la sociedad argentina sigue observando esa decisión como un acto de traición por el abandono de una supuesta “solidaridad latinoamericana”⁷ que reflota de tiempo en

⁷ El argumento de la “traición” se justifica según algunos autores argentinos por el contraste de la posición chilena frente al apoyo “cerrado” latinoamericano a la causa argentina, sin embargo, pese al apoyo muy evidente de algunos países como Cuba, Perú y Bolivia, muchos otros, incluyendo a Brasil, expresaron un solo un políticamente correcto apoyo diplomático. (Sanhueza 2013)

tiempo y que se recuerda hasta ahora en algunos cánticos de los hinchas del fútbol.⁸

Solo dos años después de la Guerra del Atlántico Sur y a uno de la transición a la democracia en Argentina, se logró resolver finalmente el conflicto del Beagle mediante la aceptación del Tratado de Paz y Amistad derivado de la Mediación Papal. Este tratado obvió por la vía de una transacción el complejo tema de la superposición de espacios de mar patrimonial en el extremo sur del continente y eludió referencias al “principio bioceánico”.

El retorno a la democracia en Chile generó un nuevo ambiente en las relaciones bilaterales marcadas ahora por un amplio espíritu de cooperación que se expresó en diversos ámbitos y un extenso número de acuerdos sectoriales⁹. Los hitos más relevantes de este cambio durante el período Menem-Ailwyn y Menem Frei fueron la solución de casi todos los puntos en donde aún existían controversias limítrofes (23 de 24, con la excepción de Campo de Hielos) como precondition para la suscripción de dos acuerdos económicos de gran trascendencia (Gas y Tratado Minero). Como contraste y como evidencia de las fluctuaciones a las que hacíamos referencia al principio de este texto, tenemos el recuerdo de las tensiones ocasionadas por las restricciones al cumplimiento de los acuerdos relativos al gas por parte de Argentina durante el período Lagos-Kirchner¹⁰. Pero pese el evidente *enfriamiento* de las relaciones entre ambos gobiernos, hubo áreas en donde la cooperación se mantuvo, tal es el caso de la cooperación militar, que en este período se profundizó y también en el ámbito de intercambios regionales, en donde, pese al centralismo de las decisiones en materia de política exterior se han

⁸ Encuestas sobre percepciones de los argentinos sobre los chilenos. La Tercera 28.07.16 pp 34-36 <http://latercera.papeldigital.info/#>

⁹ El detalle de estos acuerdos está bien descrito en: Le Dantec , Francisco ¿ Cooperación o conflicto ? La Relación Argentino-Chilena.

¹⁰ No deja de ser paradójal que en la actualidad los gasoductos construídos en los 90s a través de la cordillera permiten ahora llevar gas (GLN) desde Chile a Argentina. Sobre la crisis véase: Ahumada J. Solange(2007) Crisis del Gas Chile-Argentina . Hacia la definición de una política energética común en Artaza , M y Milet P (edit) : Nuestros Vecinos RIL , pp 117-136

generado espacios de cooperación con dinámicas propias asociadas a actores sub-estatales¹¹.

Los comienzos del nuevo milenio marcaron otro punto de inflexión asociado a las recurrentes crisis argentinas. La crisis económica del 2000 representó no solo la salida abrupta del Pdte. De La Rúa desde la Presidencia de Argentina sino también una sucesión de presidentes efímeros hasta Duhalde y posteriormente la presidencia de Néstor Kirchner. Es perfectamente entendible que dada la profundidad de la crisis, esta haya llevado a que la energía y la preocupación de Néstor Kirchner se concentrara en los problemas internos de Argentina, pero en el enfriamiento de la relación con Chile, también hubo decisiones políticas asociadas a un cierto modelo de desarrollo de inspiración “nacional” y en donde el gobierno argentino buscó naturalmente profundizar sus vínculos en otras áreas de la región más concordantes (y rentables) a ese modelo. La relación con Brasil históricamente siempre ha sido relevante para Argentina y desde la creación del MERCOSUR la integración de ambos mercados es tan importante como asimétrica para Argentina¹². El otro “partner” relevante para la política exterior argentina en esos años fue Venezuela por razones casi obvias: En el Gobierno de Chávez el Pdte. Kirchner no sólo encontró afinidades ideológicas, sino también una fuente de créditos

¹¹ El Tratado de Paz y Amistad de 1984 estableció una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. Amparándose en este acuerdo, ambas naciones instauran, en el Acta de entendimiento de Buenos Aires (Octubre de 1984), una entidad denominada Comités de Frontera, integrada por los organismos que intervienen en los pasos fronterizos, con el objeto de coordinar y resolver los problemas operativos que se presenten y proponer a los respectivos gobiernos todas las medidas que estime convenientes para facilitar el tránsito fronterizo y promover la mayor integración posible de los servicios de fronteras. Sin embargo, el desarrollo natural de estas instancias (ocho a lo largo de la frontera binacional) hizo que se ampliaran hasta convertirse en asambleas anuales en que participan centenares de dirigentes de los ámbitos público y privado de regiones chilenas y provincias argentinas, desbordando el sentido de los organismos creados por el Tratado de 1984 (Silva y Morán, 2010: 274). Tal situación obligó en 2006 a cambiar el nombre de estas entidades a Comités de Integración y a integrarlos en el Tratado de Maipú (2009), aunque persiste la tutela de los órganos centrales y, por consiguiente, la debilidad de los poderes locales que poseen una visión distinta sobre la integración (Fuentes, 2016 pp 217- 218)

¹² Véase a Miranda Roberto (2015) *El Trazo Fino de las Relaciones Bilaterales de Argentina en Sudamérica* Enfoques XIII Buenos Aires.; Miranda Roberto (2007) *Des-Insertión Argentina: Las Políticas Exteriores de Menem y Kirchner*. Enfoques X, Buenos Aires.

y un socio comercial relevante. Esta orientación coincidió además con los años en que tanto Lula Da Silva como Hugo Chávez promovían no solo una estrategia alternativa a la promovida por Estados Unidos a través de la Iniciativa de las Américas (ALCA) sino una institucionalidad alternativa a la OEA bajo la “hegemonía benevolente” de Brasil. El resultado de estos intereses fue UNASUR.

Con los años, esas tendencias en la política regional cambiaron y también cambiaron los presidentes, pero las orientaciones de la política exterior de Argentina se mantuvieron con pocas variaciones. Por el contrario, con Dilma Rouseff, la política internacional de Brasil perdió dinamismo y con la desaparición de Chávez y la larga crisis de Venezuela, los principales socios estratégicos de Argentina dejaron de tener el perfil que habían tenido. El gobierno argentino buscó entonces partners en otras latitudes: China y Rusia pasaron a ocupar los roles de socios estratégicos.

Para Argentina por consiguiente, la relación con Chile aunque es geopolíticamente relevante no ha sido prioritaria, independientemente de las relaciones personales entre el matrimonio Kirchner y los presidentes chilenos de la época. Solo con el más reciente cambio de Gobierno en Argentina (asociado además al nuevo ciclo en la política regional) se ha producido un acercamiento promisorio, por ejemplo en las posibilidades de mejorar los vínculos entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, mientras Argentina busca, en paralelo, un mejor vínculo con la Unión Europea. No obstante la geopolítica es más fuerte y no se puede perder de vista que para Argentina, el socio estratégico fundamental en la región seguirá siendo Brasil.

2- Bolivia y Chile

Ya en 1910, a solo seis años después de la firma del Tratado de Límites (1904) el Gobierno de ese país demandó la revisión de las condiciones de mediterraneidad de Bolivia, solicitud que incluía la cesión del puerto de Arica, aunque el tema de Tacna y Arica como sabemos estaba aún en disputa y se resolvería solo en 1929. Este interés por la

cesión de Arica ha sido central en las demandas bolivianas como solución al problema de su mediterraneidad (Salazar, 2006: Rodríguez, 2016, pp 197-201), (y no sobre los territorios de lo que fue el Atacama Boliviano), pero también ha sido fuente de tensiones para las relaciones entre Bolivia y Perú. Las razones de este interés son fácilmente comprensibles si se mira un mapa físico. Arica es el puerto “natural” de la zona La Paz-Oruro y este es un dato básico si se pretende desentrañar las complejidades de la relación entre Perú, Bolivia y Chile.

Las primeras demandas para la incorporación de Arica a Bolivia datan de 1825 y 1826, luego, en 1842 el presidente boliviano José Ballivián volvería a plantear la integración de Arica, situación que se repetiría en 1845 y 1846. En 1848 el Gobierno de Bolivia logró incluso la mediación de Estados Unidos para este efecto. Durante la Guerra el Gobierno de Chile propuso de manera oficiosa al Gobierno de Daza la eventual cesión de Arica, situación que se repetiría con posterioridad a la Guerra ¹³ En algún momento, en la época del Pdte. Santa María se consideró la posibilidad de hacer esa concesión sobre territorios que aún estaba en disputa, pero esta opción ha sido sistemáticamente rechazada por todos los gobiernos peruanos desde 1881 y es la razón de porque se estableció el derecho a veto de Perú respecto de cambios fronterizos en los territorios que le pertenecieron antes de la Guerra y que es central al Tratado de 1929.

Ya en 1900, según se deriva del famoso texto del Ministro Plenipotenciario en La Paz, Abraham Köning la posición chilena varió y quedó ratificada con el Protocolo Complementario al Tratado de 1929, texto que desde la perspectiva peruana ha sido fundamental respecto de las relaciones con Chile, pero como sabemos esta *opción preferencial* en las relaciones chileno-peruanas, en las decisiones de diferentes gobierno chilenos ha tenido fluctuaciones en el tiempo.

¹³ Sandra Namihas y Fabián Novak (2013) describe de manera pormenorizada y documentada la larguísima lista de situaciones en las que las demandas bolivianas respecto de Arica fue puesto en cuestión por sus gobernantes, antes, durante y después de la Guerra del Pacífico generando tensiones y desconfianza entre ambos países. Para los peruanos, los territorios que perdieron en la guerra no puede ser simplemente transferidos a un país que fue el aliado feble por el cual Perú se involucró en la guerra y que obtendría esos territorios negociando con su antiguo enemigo o por la intermediación de terceros. (Namihas, 2013, pp. 151 – ss.)

En 1920 y 1921 se repitió la demanda de revisión del tratado ante la Sociedad de Naciones y desde aquellos años y hasta la fecha han sido recurrentes y variados los esfuerzos de diversos gobiernos bolivianos por multilateralizar este problema en diversas instancias internacionales (el más reciente ocurrió en la última cumbre del Alba en Marzo de este año), aunque los esfuerzos de esta estrategia han sido magros, con la excepción de la Asamblea de la OEA realizada en 1979 en Bolivia , en donde el gobierno boliviano si logró por primera y única vez un pronunciamiento colectivo favorable a sus intereses de parte de este organismo multilateral, éxito que pasó a ser anecdótico luego que el Gobierno de la época fuese depuesto en los días siguientes por un golpe militar.

Durante las administraciones de Gabriel González Videla y de Carlos Ibáñez del Campo las relaciones bilaterales discurrieron con un mayor nivel de cooperación (González, 2011). Bajo el Gobierno de González Videla (1946-1952) hubo un intento para que, con la anuencia de los Estados Unidos, se reabrieran los intentos diplomáticos para dar una salida soberana al Pacífico a Bolivia a través de un corredor por el norte de Arica que incluía la idea de compensación territorial pero este esfuerzo no prosperó. Años más tarde, el problema del uso de las aguas del Río Lauca terminó por generar la ruptura de relaciones diplomáticas en 1962. El Lauca es un río internacional que nace en las lagunas de Cotacotani (Chungará) y desagua en el salar de Coipasa en Bolivia. Las negociaciones se iniciaron en 1939 pero solo en 1958 el Gobierno Boliviano expresó su desacuerdo. La ruptura de relaciones diplomáticas finalmente ocurrió en 1962. Un hecho similar (ahora en el marco de ausencia de relaciones diplomáticas) ocurriría en los años 90s respecto del uso de las aguas del Río Silala, aunque en este caso se trata de aguas que nacen en el lado boliviano y fluyen hacia la cuenca del río San Pedro.

Bajo los gobiernos de Frei y Allende, aunque se llevaron a cabo esfuerzos de acercamiento, no hubo mayores cambios al statu quo. Solo en la época de Pinochet y coincidente con la dictadura del General Banzer en Bolivia (1975) se desarrolló un conjunto de negociaciones que finalmente se cerraron en el Acuerdo de Charaña. Por la vía de este acuerdo el estado de Chile cedería un corredor territorial por el norte de Arica y la cesión de una franja de playa que

daría a Bolivia su tan anhelada salida soberana al mar. No debe perderse de vista que el interés chileno estaba dirigido a resolver la compleja situación fronteriza con Perú, que en aquellos años hacia previsible un conflicto armado con ese país.

Como se sabe, esa negociación finalmente no prosperó por el veto peruano que a su vez propuso una zona de soberanía compartida respecto del puerto de Arica. Finalmente, estas negociaciones concluyeron en 1978 con una nueva ruptura de relaciones diplomáticas, situación que se mantiene hasta hoy. Vista en retrospectiva este esfuerzo conducido por regímenes autoritarios en ambos países es el que ha estado más cerca de resolver la demanda marítima Boliviana

Tanto en 1950 y 1975, Chile y Bolivia lograron principios de acuerdo para una salida al mar a través de un corredor al norte de Arica y algún tipo de compensación (ya sea en recursos energéticos o territorial). Ambos fracasaron por el Tratado de Chile con el Perú firmado en 1929 y las dificultades de la política boliviana para tomar decisiones sobre las compensaciones exigidas por Chile. En 1987, durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, el gobierno de Chile también manifestó la posibilidad de negociar con Bolivia en base a un “*enfoque fresco*”, que podía ser “fresco” pero no novedoso en el cual se exploraron tanto las posibilidades de un puerto-enclave como la de un corredor soberano, pero ese acercamiento nuevamente fracasó entre otras razones por la oposición en Chile del Almirante Merino, miembro de la Junta Militar. También se podría considerar que otra razón era que la coyuntura internacional para Chile era mucho mejor y menos amenazante que en los años 75-78, pero aun así resulta difícil entender porque el Gobierno Chileno de la época aceptó negociar con tan poca voluntad.¹⁴

¹⁴ En abril de 1987 los cancilleres de Bolivia y Chile, Guillermo Bedregal y Jaime del Valle, se reunieron en Montevideo. En este intento, Bolivia presentó una primera propuesta donde se reiteraba como solución la cesión de un corredor al norte de Arica; simultáneamente alcanzó una segunda planteando tres posibilidades de cesión de un enclave sobre el litoral. Sin embargo, Chile rechazó ambas propuestas al considerarlas inadmisibles. En la negativa influyeron eventos de política interna así como la presión del comandante de la armada chilena Toribio Merino, quien estaba muy molesto con el canciller Del Valle por aceptar la reunión de Montevideo así como por autorizar el ingreso de expertos y buzos peruanos para

Tras el retorno a la democracia en ambos países se produjeron diversos acercamientos diplomáticos. Sánchez de Losada visitó Chile y este acercamiento permitió avanzar en algunos temas económico-comerciales, pero no satisfizo el interés básico de los Gobierno Bolivianos de la época. En 1999 se iniciaron las conversaciones sobre la posible salida de gas boliviano (LNG) a través de Chile. La posibilidad de acceder a estos recursos energéticos para resolver ese tipo de demandas crecientes en el norte chileno, cambió los énfasis en la agenda binacional y Bolivia, posiblemente por primera vez desde 1975 dejó de ser irrelevante para los gobiernos de Chile. Como sabemos hubo un importante avance bajo los gobiernos Lagos-Banzer, pero nuevamente la propia inestabilidad de la política boliviana (y el fallecimiento de Banzer) impidió darle continuidad a esos avances y la situación permaneció en statu quo hasta que el enfrentamiento verbal Lagos-Mesa en una reunión multilateral en Los Cayos volvió a dejar cualquier posibilidad de avance en punto muerto. En el intertanto, aquello que fue una promesa y una posibilidad para avanzar en las demandas bolivianas fue transformada en un arma en las palabras del Presidente Mesa Gisbert : Gas por mar.

El primer gobierno de Michelle Bachelet marcó un auspicioso “relanzamiento” de las relaciones bilaterales. Esta se expresó en la “*Agenda de los 13 Puntos*” que incluía todos los temas en disputa, incluyendo el tema de la mediterraneidad boliviana. Evo Morales a su vez vivió una experiencia inolvidable: Un numeroso grupos de Chilenos (un par de miles ¿?) reunidos en el Court Central de Tenis del Estadio Nacional corearon en su presencia “mar para Bolivia”, hecho que parecía ser consistente con una percepción del presidente de Bolivia: el problema era las *oligarquías*, no los *pueblos* y si se profundizaba la “*diplomacia de las pueblos*” se podía avanzar en la relación bilateral¹⁵. Pero como sabemos, aunque se profundicen las

explorar la bahía y puerto de Arica, en el proceso de cumplimiento de los asuntos pendientes del Tratado de 1929. (Namihas, 2013)

¹⁵ Encuestas recientes muestran que Evo Morales es el personaje internacional que los chilenos más conocen pero el 85% de los encuestados tiene una valoración negativa de él. Respecto de las demandas bolivianas según datos agregados para el período 2014-2017, no deja de ser interesante que quienes creen que debería concedérsele una salida con soberanía se mantienen tendencialmente en el 8%, quienes creen que se debería dar una solución sin soberanía han fluctuado entre el 18 y el 12 % con una tendencia a la baja desde Septiembre del 2015. Quienes en cambio creen que “No se les debería dar nada han aumentado desde 35 % en

relaciones entre la sociedad civil, aunque se fomente la para-diplomacia, aunque se multipliquen los intercambios comerciales, los conflictos entre estados (nacionales o plurinacionales) son finalmente problemas políticos entre estados y en el diálogo político no se lograron avances sustantivos, porque la piedra de tope siempre termina siendo la misma: la aspiración de Bolivia es una salida al mar “útil y soberana” en donde el problema seguía siendo para chilenos y bolivianos el uso del concepto soberanía (... y la zona de Arica) y si entre el presidente boliviano y la presidenta de Chile pudo existir cierta empatía o afinidad personal y/o ideológica , esta no existió nunca con su Sebastián Piñera, su sucesor en el cargo. En esos años la relación nuevamente se deterioró y aunque hubo algunos eventos fronterizos que dan cuenta de esa tensión (soldados bolivianos detenidos en territorio chileno posteriormente condecorados por su Gobierno y otros) y que la empatía entre líderes también es un factor que a veces incide en las relaciones internacionales, no debe perderse de vista que uno de los problemas de fondo es que Morales necesitaba exhibir algún resultado concreto a sus propios electores en su política de acercamiento a Chile y que al no tenerlos, la alternativa sería un curso de confrontación. Se repetía así nuevamente una de las tendencias cíclicas de la relación bilateral entre ambos países, pero esta vez con un novum: la exitosa demanda de Perú en contra de Chile ante la CIJ llevó al gobierno boliviano a ocupar la misma vía, no solo respecto del tema de la salida al mar , sino amenazando con otros juicios respecto de las disputas sobre los ríos Lauca y Silala. La respuesta de Chile, como sabemos fue tomar la iniciativa con otro juicio sobre el tema del Silala.

Intentar explicar estas “fluctuaciones” o “ciclos” entre fases de acercamiento y tensión en la relación bilateral es más complejo de lo que parece a primera vista. En Chile, históricamente se ha argumentado desde a) la negación (el problema no existe , porque los límites están claramente definidos) b) los tratados son intangibles (lo cual es cierto, pero ... sabemos que a veces este principio no funciona) c) el problema es estrictamente bilateral (lo cual, por los datos

2014 a 55% en 2016 con un descenso al 47% a Febrero de 2017. Encuestas Plaza Pública-CADEM
<http://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2017/02/Track-PP-162-Feb-S3-VF.pdf>

consignados precedentemente, es falso porque cualquier solución práctica incluye a Perú). d) El problema está asociado a las tensiones de política interna boliviana (lo cual es correcto... a veces, pero implica no entender las percepciones de los bolivianos como sociedad).

La manera como los bolivianos históricamente han mirado las relaciones con Chile y el tema de su mediterraneidad ha oscilado entre el *emotivismo* y el *realismo (practicismo)*. Según autores como Sergio González y Cristián Ovando, el *emotivismo* boliviano es una lectura de la subdesarrollada realidad boliviana como producto del despojo del que ha sido víctima por parte de sus vecinos (González & Ovando, 2016), pero particularmente grave en el caso de la relación con Chile, por cuanto Bolivia perdió parte de la Amazonía pero sigue siendo un país amazónico, perdió parte del Chaco, pero sigue siendo un país “chaqueño”, y tenía litoral, pero perdió completamente su condición marítima. De esta condición de víctima se deriva una posición de superioridad moral, que supone la recuperación de la condición marítima como un acto de justicia y no de una negociación, lo cual supondría que no pueden existir ningún tipo de compensaciones. Esta posición ha coexistido alternativamente con posiciones realistas, respecto de las que existe una amplia literatura (Salazar, 2006) que asumen que el maximalismo de los *emotivistas* ha dificultado avanzar a través de alternativas transaccionales.

Por otra parte, los problemas tanto en la estrategia como en el discurso producido desde Chile para contrarrestar la más reciente demanda bolivianas son evidentes: No se puede negar la existencia de un problema en las relaciones vecinales cuando diversos gobiernos han dado pasos para intentar solucionar una demanda boliviana. Tampoco se puede fundar la defensa de los intereses de Chile solo en la defensa de principios o un texto jurídico porque hemos aprendido (dolorosamente) que el derecho internacional (y los acuerdos internacionales) están sujeto a reinterpretaciones por parte de los tribunales internacionales, por consiguiente, que el solo recurso a los argumentos jurídicos no basta y que el ingente gasto en defensa (el eufemismo de la *capacidad disuasiva*) tampoco; también es necesario recurrir a la diplomacia e incluso a las dimensiones comunicacionales de esta actividad, porque si hay algo evidente, es que en los últimos

años el Gobierno de Evo Morales ha sido eficiente para lograr solidaridades internacionales respecto de la demanda boliviana desde una argumentación que más que a la justicia derivada del derecho, apela a la natural solidaridad con un sujeto histórico que explica su propia situación de subdesarrollo desde un *despojo* que exige reparación.

3- Perú y Chile

De nuestros tres vecinos, la relación con Perú es posiblemente la más compleja de todas y en donde las percepciones colectivas sobre Chile tienden a ser las más negativas. Los problemas de Perú en su relación con Chile no son sólo políticos, también son culturales, identitarios e incluso patrimoniales. Como señalan autores peruanos, una sociedad muy fragmentada como la peruana encuentra en el enemigo histórico su propia identidad y este termina siendo aquello que más los une. Eso se traduce en que temas aparentemente irrelevantes como el tema del pisco, el rol de empresarios chilenos en Perú, cierta publicidad de LAN y por cierto el tema del gasto militar ha afectado de manera desproporcionada la relación bilateral. La proverbial arrogancia chilena (*un ejército vencedor, jamás vencido,*) o la torpe falta de delicadeza a la sensibilidad peruana en algunas decisiones empresariales solo refuerzan ese imaginario. Pero a pesar de este trasfondo, también las relaciones con Perú han tenido un curso zigzagueante entre momentos y áreas de cooperación (como por ejemplo la posición común junto con Ecuador en el debate sobre la extensión de derechos marítimos sobre las 200 millas) y fases de tensión. No es menor el dato que los trabajos por resolver la situación pendiente de Tacna y Arica se iniciaran en 1894 y solo culminaran en 1929, en donde hasta los esfuerzos de una mediación norteamericana (1926) terminaron fracasando.

Por razones de extensión, solo haremos referencias a algunas coyunturas. Cuando advino el régimen militar denominado “Revolución Peruana” (1968) la relación fue compleja por la afinidad ideológica y personal que existía entre el Gobierno de Belaunde y el

Frei, pero el curso “*antiimperialista*” que adquirió la Revolución Peruana permitió generar un espacio de acercamiento con el Gobierno de Allende que llegó incluso a una relación personal entre ambos. Pero Velasco Alvarado también soñó con la recuperación de la “*cautiva*” Arica; el horizonte temporal para aquello era el centenario de la guerra del Pacífico y para eso preparó a sus fuerzas armadas. La crisis económica del 73-76 y su enfermedad lo sacaron del poder y su sucesor, el Gral. Morales Bermúdez optó por una alternativa menos dramática. Aun así, entre 1976 y hasta 1978 ambos países manejaron hipótesis de guerra e incluso en Chile se consideró el peor de todos los escenarios: la posibilidad de que el conflicto con alguno de los países vecinos escalara a una guerra con todos ellos. No era la primera vez que este tipo de situaciones se producía: Un siglo antes, el Gobierno Peruano había demandado la cooperación de Argentina en contra de Chile, que sabemos finalmente no ocurrió, pero el conflicto le permitió a Argentina resolver sin costo sus principales disputas fronterizas con Chile. En 1978 la situación se invirtió y esta vez fueron los peruanos los que se negaron.

Es importante no perder de vista que el esfuerzo del diálogo Pinochet-Banzer que culmina con los acuerdos de Charaña (Febrero de 1975), desde el punto de vista chileno tenía el doble objetivo de resolver tanto el problema de la compleja tensión limítrofe con Perú y a la vez solucionar las demandas de mediterraneidad con Bolivia teniendo como instrumento la cesión de un “corredor” terrestre por el norte de Arica y un canje territorial compensatorio el que a todas luces, era un elemento muy secundario en el acuerdo.¹⁶ La posibilidad de este acuerdo, sin embargo siempre estuvo limitada por el Protocolo Complementario del Tratado de 1929.

¹⁶ El planteamiento boliviano expresado en un Aide Memoire de Agosto de 1975 señala lo siguiente :

1) Cesión a Bolivia de una cota marítima soberna sobre la Línea de La Concordia y el límite del Radio Urbano de Arica. Esta costa deberá prolongarse con una faja territorial soberana desde dicha costa hasta la frontera boliviano chilena, incluyendo la transferencia del Ferrocarril Arica-La Paz. Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 50 Km de extensión a lo largo de la costa y 15 Km de profundidad en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique o Antofagasta. Un régimen de autonomía para Bolivia en operaciones vinculadas a su comercio exterior en Arica. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile Historia de las Negociaciones chileno-bolivianas 1975-1978, Sgto. , 1979. (Bustos, 2004, PP. 224-225)

Vista en retrospectiva la respuesta peruana¹⁷ aun cuando tenía complejidades (y riesgos) evidentes en su aplicación, tenía también aspectos interesantes que en su momento no se valoraron adecuadamente: La proposición de *soberanía compartida*, aunque al menos en principio suena como el equivalente de la cuadratura del círculo, solo se limitaba al puerto de Arica (no a la ciudad), reconocía el derecho de Bolivia a construir un puerto propio en la zona adyacente y... con mar soberano. La respuesta chilena – muy tradicional – fue rechazarla argumentando sobre el tema de la soberanía pero nunca se exploró seriamente sobre sus implicancias y nunca existió la voluntad de negociar. Posiblemente en Chile se entendió que los peruanos actuaban de una manera elusiva bajo el supuesto que esa propuesta necesariamente sería rechazada por el gobierno chileno. Las fuentes peruanas por el contrario sostienen que se actuó de buena fe: No quisieron que la respuesta fuese un simple rechazo que reafirmara la conocida frase sobre *el candado y la llave* de la mediterraneidad boliviana. Tampoco podemos especular sobre qué hubiese ocurrido si el régimen de Pinochet hubiese aceptado, pero al menos sabemos que no hubiésemos tenido que enfrentar un juicio en la Corte Internacional en La Haya sobre nuestros límites marítimos.

¹⁷ El contenido de la proposición peruana era el siguiente: “[...] a) *Eventual cesión por Chile a Bolivia de un corredor por el norte de la provincia de Arica, paralelo a la Línea de la Concordia, que se inicia en la frontera boliviano-chilena y termina al llegar al tramo de la carretera Panamericana en dicha provincia, que une el puerto de Arica con la ciudad de Tacna. Dicha eventual cesión queda sujeta a la condición que se precisa seguidamente* b) *Establecimiento en la provincia de Arica a continuación del corredor, de un área territorial bajo soberanía compartida de los tres Estados, Perú, Bolivia y Chile, situada al sur de la frontera peruano-chilena, entre la Línea de la Concordia, la carretera Panamericana, el casco norte de la ciudad de Arica y el litoral del Océano Pacífico. La condición precedente enunciada en el punto 6b), que constituye la base fundamental del planteamiento del Perú se complementa con las condiciones que a continuación se precisan:* a) *Constitución de una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica.* b) *Concesión a Bolivia del derecho a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía [...].* c) *Soberanía exclusiva de Bolivia sobre el mar adyacente al litoral del territorio bajo soberanía compartida.* d) *Establecimiento por los tres países de un polo de desarrollo económico en el territorio bajo soberanía compartida, en el cual podrán cooperar financieramente organismos multilaterales de crédito. En respuesta, el 26 de noviembre el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile le hizo entrega al Embajador del Perú en Santiago de un memorándum, en virtud del cual expresa que el planteamiento del gobierno del Perú incide en materias propias de su exclusiva soberanía nacional y que no tiene relación con los términos generales de la negociación entre Chile y Bolivia, que fueron aprobadas por ambos países.”* Comunicado oficial N°30-76 del 19 de noviembre de 1976. (Namihas & Novak, 2013 pp 221-222)

José Rodríguez Elizondo en varios de sus trabajos sobre las relaciones vecinales ha argumentado con buenos fundamentos que el acuerdo de 1929, desde la perspectiva peruana siempre fue entendido sobre la base de la exclusión de los intereses de Bolivia sobre Arica y por extensión, sobre todo el territorio que, hasta la Guerra, perteneció a Perú. El acuerdo de Charaña que se llevó a cabo sobre una negociación con Bolivia primero y una negociación consecutiva con Perú fuese visto por la élite limeña como una ruptura de ese supuesto tácito que sumado a las complejidades de la política interna peruana, llevo a que el Almirante Faura inicialmente y el embajador Bákula después a elaborar una tesis sobre la redefinición de la frontera con Chile respecto de sus espacios marítimos. Sabemos cómo finalizó esta disputa, pero es interesante examinar algunas de las etapas intermedias.

La primera presentación sobre la existencia de un contencioso respecto del tema marítimo fue realizada por el Embajador Juan Miguel Bákula al Canciller Hernán del Valle por encargo de Alan García en su primer mandato (1986). Lo que también sabemos es que al recibir el texto, hubo una aceptación tácita de parte de Chile que el contencioso existía, pero a este documento nunca se le dio importancia y se mantuvo – según Rodríguez Elizondo – como un cuasi secreto de estado por parte de la Cancillería chilena¹⁸

Como consecuencia de esta falta de reacción, las relaciones entre Perú y Chile mantuvieron su curso normal y en los primeros años de la post-transición a la democracia en Chile se desarrollaron en un plano de cooperación. Particularmente durante el período de los Gobiernos de Fujimori – Frei se avanzó en resolver los puntos pendiente del tratado de 1929, como por ejemplo el tema del muelle en Arica, se dijo entonces, *que la solución de ese tema resolvía definitivamente todos los puntos pendientes en la relación bilateral*. Eran los años en que el

¹⁸ Bákula : “La opción por la paz significó priorizar la relación Chile, Perú y olvidar la política boliviana ... pero es interesante constatar que según Rodríguez Elizondo, la relectura de la obra de Bákula modificó su interpretación de la decisión peruana de 1986 como reacción (“retorsión”) a Charaña o el “charanazo” en la terminología peruana. (Rodríguez, 2016, p. 109)

know-how desarrollado por empresarios chilenos se comenzó a extender al mercado peruano y el futuro se veía diáfano y promisorio.

Los problemas re-emergieron durante el gobierno de Toledo: Primero, el tema de la renovación de material en Chile se transformó en un área de constantes acusaciones por parte de Perú. En el 2002 Toledo manifestó oficialmente que no existía un tratado de frontera marítima con Chile. La respuesta del Gobierno de Lagos (es decir la respuesta de la Cancillería) fue la más obvia de todas las respuestas esperables en la construcción discursiva de nuestra política vecinal: *no existe controversia jurídica alguna con el Perú*, con lo cual, tal como lo suponía los expertos de Torre Tagle, se abrió el camino a un juicio cuyos resultados conocemos. Aun así, Alan García ya en su segundo período presidencial intentó una solución negociada con Michelle Bachelet que obviara el juicio. García pensaba que Toledo había tensionado innecesariamente la relación con Chile y que una negociación que evitara el juicio era el mejor escenario, pero esta no prosperó. Tampoco las tensiones existentes entre los gobiernos de Alan García y Evo Morales en el 2009 fueron exploradas por la diplomacia chilena en ningún sentido y la eficiente diplomacia peruana rápidamente cerró ese flanco: El problema de Perú y Bolivia era Chile.

La llegada de Ollanta Humala al poder en Perú auguraba mayores tensiones en el ámbito bilateral: Humala llegaba precedido por un discurso ultra-nacionalista, anti-liberal y anti-chileno y sería su gobierno el que debería implementar el esperado Fallo de la CIJ. Pero en su desempeño como Presidente Humala, aun cuando posiblemente por una consideración estratégica buscó acercar la política exterior peruana a la política de Evo Morales ¹⁹fue más pragmático y menos retórico, lo cual ayudó a resolver de manera eficiente la implementación del Fallo de la CIJ, pero como sabemos, este Fallo generó otro problema: El desplazamiento de la frontera marítima

¹⁹ En Julio del 2015, en una declaración conjunta Humala y Morales que expresa “la solidaridad y comprensión del Perú en relación a la situación de mediterraneidad de Bolivia y en donde el Presidente del Perú manifiesta sus fervientes votos para que pueda alcanzarse una solución satisfactoria a dicha situación de mediterraneidad. Declaración de Isla Estevez http://www.la-razon.com/nacional/Declaracion-Isla-Esteves_LRZFIL20150623_0003.pdf

generó la disputa por el “*Triángulo Terrestre*”, tema que ha sido “congelado” pero no resuelto.

4- Conclusiones

Vista en retrospectiva la política exterior de Chile respecto de su entorno inmediato , y haciendo una excepción respecto de Argentina, puede ser descrita como una política excesivamente conservadora, legalista en donde ha faltado visión, proactividad e imaginación, dicho de otra manera , ha faltado política porque tanto el instrumentario disuasivo como la diplomacia son medios al servicio de decisiones políticas pero además la diplomacia supone la voluntad de negociar y por consiguiente también la necesidad de transar. La estrategia diplomática de los *nuevos tiempos* centrada en resolver más que nada el tema de la inserción exitosa en la economía global cumplió su ciclo cuando se concluyeron – bajo el Gobierno de Ricardo Lagos – los últimos acuerdos relativos a la TLCs con los partners relevantes de la economía chilena. Fue, sin lugar a dudas un proceso exitoso, pero poco efectivo en relación a la política vecinal

En la relación con Bolivia por ejemplo el discurso histórico ha sido la negación del problema y simultáneamente afirmar que cualquier problema es bilateral, pero es evidente que el problema de la relación con Bolivia y la solución a sus demandas no se puede separar de las relaciones de Perú. Tampoco tiene sentido la negación del problema cuando diversos gobiernos chilenos han llevado a cabo tantas negociaciones. Nadie negocia sobre problemas que no existen, aunque es necesario reconocer que tampoco se puede negociar cuando la contraparte sistemáticamente usa un lenguaje militante y agresivo.

El caso del diferendo marítimo con Perú pone en evidencia que la sola invocación al derecho y la ampliación de la capacidad disuasiva vía gasto militar no son suficientes. Perú pudo construir un conflicto limítrofe y trasladarlo al ámbito jurídico solo por la renuencia de varios gobiernos chilenos (de la Concertación) por avanzar hacia una solución política pero simultáneamente, al lograr ponerlo en el ámbito jurídico hizo inútil cualquier recurso a la disuasión militar.

Finalmente, es necesario tener claro que los problemas limítrofes con nuestros vecinos del norte no se pueden separar.

Resulta imperioso por tanto tener una política exterior que respecto de los temas vecinales deje de ser simplemente la apelación al derecho internacional y recupere su dimensión *política*, pero también necesitamos transformar nuestra política exterior en *política pública* desde un debate más plural como lo que ocurrió en su minuto con la política de defensa y cuyo resultado se plasmó en los “Libros Blancos”. También necesitamos pensar en una política exterior menos centrada en el tema de la soberanía o que esta sea menos dependiente del absoluto que definió Bodin en el siglo XVI. Sin embargo, no es razonable suponer que este cambio es viable sin que la sociedad modifique también colectivamente sus percepciones porque ningún político asumiría los costos de decisiones impopulares en este ámbito y que se le acuse de *haber entregado el país...* o al menos algún fragmento de él. Se requiere por tanto un esfuerzo colectivo que implica en primer lugar una ciudadanía mejor informada, lo que es también una tarea para los Medios y que la *educación para la ciudadanía* del siglo XXI se extienda o incluya este tipo de tópicos. Suele decirse que las personas aprenden más de los fracasos que sus éxitos, lo cual es dudoso, pero si esta afirmación fuese correcta y fuese extensiva a la sociedad, algo deberíamos haber aprendido de la Demanda Marítima de Perú... para no seguir repitiendo los mismos errores.

5- Referencias

Artaza, M., & Milet, P. (Eds.). (2007). Nuestros vecinos. Santiago. RIL Editores.

Artaza, M., & Ross, C. (2012). La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global. RIL editores.

Bustos, C. (2004). Chile y Bolivia: un largo camino: de la independencia a Monterrey (Vol. 7). Ril Editores.

Colacrai, M. (2016). La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015: Continuidades y matices con cambios de gobiernos. Estudios internacionales (Santiago), 48(183), 9-37.

Fernandois, J. (2005). Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial, 1900-2004 (Vol. 54). Ediciones Universidad Católica de Chile.

Gonzáles, S. Ovando C. Breton I (2016) Del Hito a la Apacheta : Bolivia - Chile : Otra Lectura de cien años de historia transfronteriza (1904-2004) UNAP - RIL Stgo.

Gonzáles, S. Ovando C. Cornago N (2016) Relaciones Transfronterizas y Paradiplomacia en América Latina U Arturo Prat - RIL Stgo.

Harmer, Tanya (2013). El Gobierno de Allende y la Guerra Fría Latinoamericana Ediciones UDP, Santiago.

Novaro, Marcos y Palermo Vicente (2003) Historia Argentina . La Dictadura Militar 1976-1983 Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática PAIDOS , Buenos Aires.

Novaro , Marcos (2009) Argentina en el Fin de Siglo . Democracia, Mercado y Nación 1983-2001. Paidos, Buenos Aires

Quitral, M. Riquelme J. (2016) Integración y Democracia en América Latina UNAP - RIL Stgo.

Elizondo, J. R. (2009). De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú. La Tercera Ediciones.

Rodríguez Elizondo (2006) José Las Crisis Vecinales del Gobierno de Lagos, Debate, Stgo.

Elizondo, J. R. (2014). Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile.

Rodríguez Elizondo José (2016) Todo Sobre Bolivia y la compleja disputa por el mar. Edic El Mercurio, Santiago.

Le Dantec , Francisco (2008) ¿ Cooperación o Conflicto ? . La Relación Chileno Argentina. Foro Ediciones.

Sanchís, Muñoz. José (2010) Historia Diplomática Argentina , EUDEBA, Buenos Aires.

Salazar Paredes, F. (2006). Bolivia y Chile: desatando nudos. Propuesta de salida al mar para Bolivia basada en el equilibrio de intereses y una nueva racionalidad política.

Videla Cifuentes, E. (2008). La desconocida historia de la Mediación Papal. Santiago, Universidad Católica de Chile.

Yofre, J. B. (2000). Misión argentina en Chile (1970-1973), los registro secretos de una difícil gestión diplomática. Sudamericana, Santiago de Chile.