

Alejandro Salas Maturana (Ed.)

---

# CHILE Y SU ÁMBITO VECINAL: REFLEXIONES SOBRE POLÍTICA EXTERIOR

---



Academia Nacional  
de Estudios Políticos  
y Estratégicos

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)



## Alejandro Salas Maturana

Coronel de Aviación de la Fuerza Aérea de Chile, actualmente en retiro, Ingeniero de Ejecución en Sistemas Aeronáuticos mención Piloto de Guerra. Es especialista en Estado Mayor, Fuerzas Especiales (Comando de Aviación) y Paracaidista Militar.

Posee los grados académicos de Magíster en Ciencias de la Administración Militar por la Academia de Guerra Aérea (AGA) y Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político-Estratégica por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Es Diplomado en Gerencia de Recursos Humanos por la Universidad de Chile y Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos (DEPE) por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

En la actualidad se desempeña como Jefe de la sección Investigación del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Alejandro Salas Maturana (Ed.)

**CHILE Y SU ÁMBITO  
VECINAL: REFLEXIONES  
SOBRE POLÍTICA  
EXTERIOR**



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos  
ANEPE**

Colección Investigaciones ANEPE N° 48

Copyright 2021 by: (Alejandro Salas Maturana; Paz Verónica Milet García; Rocardo Cubas Ramacciotti; Jorge Gatica Bórquez; Miriam Colacrai; Miguel Navarro Meza; José Rodríguez Elizondo; Gonzalo Mendieta Romero y Loreto Correa Vera)

Diciembre 2021

Edita ANEPE

Editor responsable: Dr. Guillermo Bravo Acevedo

Registro de Propiedad Intelectual N° 2021-A-11315

ISBN: 978-956-8478-49-0  
(Volumen 48)

ISBN: 978-956-8478-00-1  
(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Sello editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (978-956-8478)

Diseño Portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Publicación Digital

Derechos Reservados

Los textos publicados en este libro de la Colección de Investigaciones ANEPE corresponden a las exposiciones presentadas por los autores en el Seminario Internacional "*Chile en el ámbito vecinal post pandemia*", realizado entre el 30 de septiembre y el 18 de noviembre de 2020, bajo el auspicio de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). El conjunto de textos fue evaluado por el Consejo Editorial y sometido a referato por evaluadores externos, de acuerdo a los procedimientos internos y los establecidos por el Consejo para aprobar publicaciones en formato de libro. En consecuencia, las premisas, opiniones, comentarios, proposiciones, deducciones e interpretaciones presentadas en el Seminario y, ahora publicadas en forma de artículos en este libro, no representan necesariamente la opinión de ANEPE ni de ningún órgano del Estado de Chile siendo de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores.

## CONSEJO EDITORIAL

Presidente

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

**Mag. Luis Farías Gallardo**

Subdirector Académico

**Mag. Miguel Navarro Meza**

Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**

Editor Ejecutivo Responsable

## CONSEJEROS 2020-2022

**Dr. Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho con Premio  
Extraordinario Profesor Universidad de  
La Laguna. España.

**Dr. Ariel Álvarez Rubio**

Doctor en Estudios Americanos por  
la Universidad de Santiago de Chile.  
Profesor Academia de Guerra Aérea.  
Chile.

**Dra. Anita Perricone**

Doctora en Ciencia Política por la  
Pontificia Universidad Católica de Chile.  
Profesora Pontificia Universidad Católica  
de Chile. Chile.

**Mag. Paz Milet García**

Magíster en Estudios Internacionales  
por la Universidad de Chile. Profesora  
Universidad de Chile. Chile.

**Dra. Érica Sarmiento**

Doutora em História Universidade  
de Santiago de Compostela. España  
Professora Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro. Brasil.

**Dr. Mauricio Olavarría Gambi**

Doctor en Policy Studies, University  
of Maryland at College Park. Estados  
Unidos. Profesor Universidad de Santiago  
de Chile. Chile.

**Dr. Cristian Garay Vera**

Doctor en Estudios Americanos por  
la Universidad de Santiago de Chile.  
Profesor del Instituto de Estudios  
Avanzados (IDEA). Chile.

**Dr. Daniel Arancibia Clavel**

Doctor en Ciencias de la Educación por la  
Pontificia Universidad Católica de Chile.  
Profesor de la ANEPE. Chile.



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<i>ALEJANDRO SALAS MATURANA.</i>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	17
Chile y Perú en la construcción de una agenda de futuro. la superación de las imágenes contrapuestas.	
<i>PAZ VERÓNICA MILET GARCÍA.</i>	
<b>CAPÍTULO 2</b>	37
Perú y su Política Exterior post covid-19: incertidumbres, continuidades, proyecciones y retos.	
<i>RICARDO CUBAS RAMACCIOTTI.</i>	
<b>CAPÍTULO 3</b>	55
Chile y Perú: una mirada hacia el futuro.	
<i>JORGE GATICA BÓRQUEZ.</i>	
<b>CAPÍTULO 4</b>	75
Argentina-Chile/Chile-Argentina: una relación sostenida y densa de cara a los desafíos futuros.	
<i>MIRIAM COLACRAI.</i>	
<b>CAPÍTULO 5</b>	93
Chile y Argentina: una visión estratégica en el mediano plazo.	
<i>MIGUEL NAVARRO MEZA.</i>	
<b>CAPÍTULO 6</b>	115
Chile-Bolivia: una señalética equivocada.	
<i>JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO.</i>	
<b>CAPÍTULO 7</b>	127
Bolivia y Chile: el riesgo de la realidad ignorada.	
<i>GONZALO MENDIETA ROMERO.</i>	
<b>CAPÍTULO 8</b>	145
Una mirada política y estratégica a las relaciones de Bolivia con Chile bajo el nuevo gobierno del MAS.	
<i>LORETO CORREA VERA.</i>	



## PRESENTACIÓN

---

Chile ha definido con claridad en su Política Exterior, qué prioridad e importancia tiene las relaciones con sus países vecinos. Su argumento central, se sustenta en la necesidad de mantener las mejores relaciones políticas, lo que permitiría un fructífero intercambio comercial y niveles relevantes de cooperación en diversos ámbitos de interés común.

Más allá de las buenas intenciones de las que deriva esta prioridad, las relaciones con dichos Estados nunca han sido fáciles, con encuentros y desencuentros a partir de la persistencia de percepciones, imágenes e ideas, que causan que la interacción entre los países esté basada en las expectativas que surgen en determinadas circunstancias.

Si observamos el marco histórico de nuestras relaciones vecinales, vemos que persiste la lógica de conflicto, derivada de sentimientos que se asocian a la existencia de asuntos que no se han resuelto, lo que no ha impedido que se materializaran relaciones de cooperación beneficiosas de Chile con Perú y Argentina.

En dicho sentido entonces, se observa que las percepciones, las imágenes y las ideas sobre el otro, tienen una influencia que afecta en distinta medida las decisiones que los Estados adoptan en su política exterior, vinculadas a la construcción de las relaciones entre ellos. Ello ocurre, porque el comportamiento de los Estados en sus relaciones exteriores no es guiada solo por la relación de fuerzas que existe entre ellos. Las ideas y sentimientos también influyen en las decisiones de los actores<sup>1</sup>.

---

1 ARON Raymond (1984). *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy. P. 108.

Encontramos entonces que, a pesar de que los países normalmente basan sus decisiones de política exterior en el interés nacional, las personas que las adoptan tienen su propia percepción de lo que ocurre en el mundo, la que orienta la dirección que dan al comportamiento del Estado en determinadas materias cuyo valor es variable en función de las imágenes e ideas de los decisores.

Si lo anterior sucede en un ambiente en que persiste el conflicto, es inevitable que las relaciones sean más complejas dependiendo del valor relativo de los intereses en juego, haciendo falta que la voluntad política conduzca a la búsqueda de convergencias que incentiven la cooperación, neutralizando en la medida de lo necesario las percepciones negativas que la dificultan.

Este es el marco general que conforma el contenido de los distintos capítulos de esta publicación, que dan una mirada hacia el futuro asumiendo con seriedad aquellos factores divergentes sobre los que es necesario reflexionar, y las variables convergentes que debiesen ser fortalecidas en la búsqueda de un destino común.

Los primeros capítulos tratan las relaciones con Perú, comenzando con los planteamientos de la Profesora Paz Milet que explica cómo ha evolucionado la relación chileno-peruana, caracterizada por etapas de tensión y distensión en un contexto de dos agendas. Una comercial y una histórica que han avanzado con distinta rapidez, pero que requiere una nueva dinámica para agilizar la vinculación bilateral.

El análisis realizado establece con claridad que la materialización de la agenda comercial ha sido exitosa, siendo importante a la luz de las relaciones futuras. Sin embargo, la agenda histórica derivada de la Guerra del Pacífico en su etapa post-conflicto, generó imágenes que construyeron percepciones negativas, cuya persistencia explica las dificultades para dejar atrás la lógica que continuaría afectando las vinculaciones entre ambos países.

No obstante, más allá de lo intenso que resulta muchas veces la no superación de las imágenes que aún afectan los relatos que, en ambos países se mantienen como consecuencia de un conflicto que finalizó hace casi 140 años, la autora concluye con una mirada

positiva sobre lo que Chile y Perú podrían lograr, a través de espacios de diálogo que permitan desarrollar instancias orientadas a cuidar lo avanzado, a partir de la superación de lo que separa a ambas naciones.

En el segundo capítulo, el Profesor Ricardo Cubas Ramacciotti de Perú refiriéndose al futuro de la Política Exterior Peruana, constata las complejidades que ha generado el COVID-19, cuyos efectos globales afectan la situación interna y las relaciones internacionales del Perú. Sin embargo, a pesar de la pandemia, existen elementos de continuidad que se reflejan en el desarrollo de tres ejes que siguen orientando su Política Exterior, que están centrados en lo económico-comercial y desarrollo sostenible, en la seguridad y soberanía del país y, en lo político-diplomático.

Al referirse a la relación con Chile, explica que a pesar de las tensiones provocadas por el litigio en la Corte Internacional de Justicia en 2014, y las animosidades que aún persisten en algunos sectores de la Sociedad Peruana desde la Guerra del Pacífico, los acercamientos bilaterales entre Chile y Perú han sido positivos, avanzando hacia la mayor integración de sus mercados gracias a aquellos aspectos que nos unen como las afinidades culturales, las políticas macroeconómicas y la compatibilidad de sus marcos legales.

Lo anterior ha permitido enfrentar juntos diversos desafíos internacionales, implementar acuerdos comerciales, desarrollar la integración fronteriza entre Tacna y Arica, y lograr un adecuado manejo de los migrantes peruanos residentes en Chile, dando cuenta de intereses comunes y factores culturales e históricos que ambos países comparten.

El capítulo siguiente aborda el tema de la mirada a futuro que Chile y Perú deben tener como países vecinos, donde el profesor Jorge Gatica Bórquez analiza las vinculaciones de ambos países a la luz de la Pandemia del COVID-19, considerando como condición indispensable dejar atrás la lógica de conflicto derivada de la Guerra del Pacífico.

A la luz de lo señalado, el autor responde seis preguntas vinculadas a fenómenos que afectan el contexto regional y mundial que afectarían las relaciones chileno peruanas post pandemia. Desde

dicha perspectiva, la retirada del multilateralismo, el aumento del poder de los Estados y el rol que asuman las potencias regionales y mundiales y, el impacto en las economías nacionales son factores que pueden condicionar la intensidad con que Chile y Perú aborden sus relaciones. Lo mismo ocurre respecto al efecto que provoquen las migraciones masivas y el cambio climático, que están imponiendo una realidad que ambos países inevitablemente deben enfrentar.

Argumentando a partir de dichas respuestas, el autor sustenta la necesidad de que ambas naciones miren juntos el futuro, para resolver problemas que se relacionan con desafíos comunes con visiones de largo plazo, haciendo posible el fortalecimiento de la integración y el desarrollo.

En relación a lo anterior, el profesor Gatica propone hacer realidad la mirada a futuro a través de la Planificación Estratégica, la que exige la definición clara de los intereses de ambos países para establecer las convergencias que contribuyan a fortalecer las relaciones entre ellos.

Los dos capítulos siguientes abordan las relaciones chileno-argentinas, comenzando con los planteamientos de la Profesora Miriam Colacrai de Argentina, quien se refiere al tipo de relación que debiesen sostener ambos países de cara al futuro.

Lo primero que señala la autora, es que en diversos estudios sobre relaciones bilaterales, se ha constatado que, quienes los realizan no ponen el foco en la forma compleja con que se construyen, porque suelen seguir el enfoque tradicional centrado en acciones del Ejecutivo y su cancillería. Ello pone el marco al análisis de la trayectoria de la relación Chile-Argentina, destacando el Tratado de Maipú de 2009, cuyo significado se vincula a la construcción institucional de la relación, la que no ha estado ajena a dificultades vinculadas al manejo de la Pandemia.

En este contexto explica la autora, en los años noventa ambos países establecen diversos acuerdos que, integralmente, se inspiraron en la “paz interdemocrática”, que ayudó a construir una relación sustentada en el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el Estado de derecho, el pluralismo político y la

solución pacífica de controversias. Ello implicó trabajar en la solución de asuntos territoriales pendientes, para generar entre otras cosas, condiciones para la integración de las comunidades ubicadas en zonas fronterizas, con cierta participación de las provincias y regiones involucradas.

La Profesora Colacrai analiza de manera pormenorizada las acciones de diplomacia tradicional con relaciones gestadas principalmente en los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, y también los logros derivados del Tratado de Maipú y la hoja de ruta que en él se establecen. También incorpora en su relato, la explicación de otras formas no tradicionales de construcción de la relación chileno-argentina, como los comités de integración, la diplomacia parlamentaria y la diplomacia de los partidos políticos como diplomacia coadyuvante.

Sin embargo, el escenario surgido con la Pandemia COVID-19 evidenció una serie de problemas que debieron enfrentar los países de manera separada, sumado a la paralización de las acciones que se estaban desarrollando en la diplomacia tradicional y coadyuvante.

Concluye la autora que, la relación chileno-argentina posee un capital político que se ha traducido en proyectos conjuntos que beneficiaron la integración en sus distintos ámbitos, con un aporte importante de acciones que no obedecen a la diplomacia tradicional. No obstante, los efectos de la Pandemia COVID-19 en las relaciones binacionales obligan a mirar al futuro, pensando en las formas dinamizar los mecanismos que permitirían hacer frente a la crisis.

Por su parte, el Profesor Miguel Navarro Meza también se refiere a las relaciones de Chile con Argentina a través de una visión estratégica de mediano plazo. Al respecto, los planteamientos presentados evidencian los intereses que ambos países comparten y también aquellos que siendo contrapuestos terminan por dificultar la relación bilateral, dando cuenta de la complejidad de ella.

En la perspectiva histórica que sustenta la actual situación de los vínculos entre ambos países, el autor evidencia que, a pesar de no haber tenido una guerra pero sí situaciones que pusieron a ambos países al borde de ella, las percepciones juegan un papel importante

en el manejo de las relaciones bilaterales. Las imágenes creadas por los desencuentros y conflictos, generan distintos grados de desconfianza que, en ciertos momentos se logran superar, permitiendo la cooperación hasta que surgen nuevas situaciones y condiciones que provocan un retroceso significativo.

A pesar de todo, la mirada del Profesor Navarro contribuye a un cierto optimismo, dado el establecimiento de un modelo de seguridad cooperativo con una suerte de alianza estratégica en términos amplios que incluye factores políticos, económicos, comerciales y culturales, con una valorización del multilateralismo que ambos países comparten.

El capítulo en su parte final, expresa que en la actualidad ambos países enfrentan un escenario incierto y complejo, consecuencia de señales desalentadoras que juegan en contra de los avances logrados desde la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Se requiere entonces reforzar la comprensión mutua, a través de esfuerzos políticos y diplomáticos tras el mantenimiento de relaciones estables, y condiciones de seguridad que trasciendan el escenario estratégico Sur-Austral.

El capítulo del Profesor José Rodríguez Elizondo, nos introduce en las complejidades que existen en las relaciones chileno-bolivianas, donde las percepciones, imágenes e ideas respecto al otro afectan significativamente las vinculaciones entre ambos países.

Al respecto, analiza los problemas que han provocado las señales equivocadas que Chile ha dado a Bolivia en el marco de sus relaciones bilaterales. La razón de fondo, es que Chile no ha asumido que los tratados de 1904 con Bolivia y 1929 con Perú, forman parte de un estatuto de paz entre los tres países configurando un sistema trilateral. Ello implica, que cualquier modificación del Tratado de 1904 que involucre territorios que fueron peruanos, afectaría los intereses de dicho país.

De este modo, de acuerdo a lo que señala el autor, el hecho de que nuestro país haya negociado fallidamente con Bolivia un corredor soberano por Arica entre 1949 y 1951 sin un acuerdo previo con Perú, generó en Bolivia la percepción de que con Chile había un

tema pendiente o no solucionado por el tratado de 1904, fortaleciendo falsas expectativas en nuestro vecino altioplánico.

El Profesor Rodríguez Elizondo finaliza su capítulo señalando que en Chile debe comprenderse que las señales que se dan a Bolivia define un futuro posible, lo cual provoca malos entendidos que dificultan el entendimiento necesario para avanzar hacia relaciones fructíferas.

El capítulo siguiente escrito por el Profesor Gonzalo Mendieta Romero de Bolivia, comienza diciendo que la tradición legalista de Chile ha probado ser insuficiente para superar las tensiones entre ambos países, que se han mantenido por 140 años. Sin embargo, agrega que es conveniente no ignorar dichas tensiones, porque los escenarios de desencuentros continuarán repitiéndose sin resolver los problemas que dificultan la relación entre ambos países.

Los argumentos expuestos, apuntan a la necesidad de buscar otras aproximaciones para superar las tensiones existentes. En ese sentido, el legalismo chileno es un obstáculo relevante, porque impide hacerse cargo de las causas que las provocan.

El autor sugiere que una agenda de largo plazo que aborde las tensiones de base, podría contribuir a crear un clima propicio para un debate beneficioso, sin olvidar que de algún modo el asunto marítimo debe resolverse a pesar de lo resuelto por el Tribunal Penal Internacional.

El último capítulo escrito por la Profesora Loreto Correa Vera, proporciona una visión de las relaciones chileno-bolivianas bajo el actual gobierno del MAS. La autora desarrolla tres temas interrelacionados, a partir del actual régimen político que rige a Bolivia, el que condiciona los vínculos bilaterales, y donde el contexto económico del país vecino es relevante, porque el 80% de las importaciones y exportaciones bolivianas transitan hacia y desde los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta.

El capítulo también refleja la complejidad de las relaciones bilaterales, donde la falta de diálogo y la desconfianza, son factores

que dificultan significativamente la resolución de los problemas no resueltos entre ambas naciones. Las consecuencias de ello mantienen activas las posibilidades de confrontación, intensificada por la constitucionalización boliviana de la reivindicación marítima como un tema irrenunciable.

También en este capítulo se realiza una apreciación de que el futuro de las relaciones de Chile con Bolivia no se ven auspiciosas, porque la agenda histórica entre ambos países no se ha superado, el conflicto permanece y se carece de la voluntad política y el pragmatismo para abordar los temas de interés común.

El texto concluye con varias preguntas incómodas que reflejan temas y situaciones que requieren abordarse, porque tienen el potencial de dificultar aún más la relación entre ambas naciones.

El panorama que nos entrega este libro, deja en evidencia que las relaciones vecinales de Chile no son fáciles, debido a la complejidad de las variables involucradas en ellas. En este marco, la carga histórica, las imágenes y las percepciones tienen una incidencia relevante en los desencuentros que se producen entre nuestro país y sus vecinos.

A pesar de esto, particularmente las relaciones con Perú y Argentina han tenido logros relevantes, en momentos en que se tuvo la capacidad de lograr convergencia en los intereses que dieron sentido a la cooperación entre ellos. Por otra parte con Bolivia los logros han sido magros, por las razones que quedan en evidencia en los tres capítulos que tratan las relaciones con dicho país.

Se invita a los lectores a disfrutar este libro con sentido crítico y reflexivo, teniendo presente que lo que cada autor pretendió fue aportar a una reflexión necesaria orientada a buscar las formas de acercamiento que lleven a una integración beneficiosa para nuestros países.

**Alejandro Salas Maturana**  
**Editor**

## **CAPÍTULO 1**



# **CHILE Y PERÚ EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE FUTURO. LA SUPERACIÓN DE LAS IMÁGENES CONTRAPUESTAS**



## CAPÍTULO 1

# CHILE Y PERÚ EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE FUTURO. LA SUPERACIÓN DE LAS IMÁGENES CONTRAPUESTAS

PAZ VERÓNICA MILET GARCÍA\*

### Introducción

Este artículo busca dar cuenta de la evolución de la relación chileno peruana en los últimos años. Allí encontramos una vinculación marcada por dos agendas, una económica y comercial que avanza a gran velocidad y, una histórica, que permanentemente ha quedado rezagada, dificultando la construcción de una agenda positiva de mayor integración. Por ello, la búsqueda de una mayor estabilidad en la relación binacional, debe estar dirigida a generar una nueva dinámica en la vinculación bilateral.

Las relaciones entre Chile y Perú han tenido tradicionalmente un desarrollo zigzagueante, caracterizado por etapas de tensión y distensión. A pesar de la voluntad política y de las iniciativas generadas en ambos países a lo largo de la historia-tanto por parte de los gobiernos como de actores privados-, ha sido difícil alcanzar un nivel de vinculación más estrecho, pese a que comparten una compleja y nutrida agenda.

Analizar el porqué de esta situación, implica necesariamente remontarse al pasado. El proceso se inicia con la conquista de ambos territorios, continúa con la conformación de los Estados nacionales encontrando dificultades causadas por las consecuencias de la Guerra del Pacífico, conflicto bélico en el que ambos países se vieron

---

\* Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2937-069X> pmilet@uchile.cl

involucrados hace más de un siglo, el que aún tiene profundas repercusiones en la relación bilateral<sup>1</sup>.

Al profundizar el análisis de la vinculación entre Chile y Perú en la etapa post conflicto, se evidencia que la consecuencia fundamental de la guerra respecto a los efectos en la actual relación bilateral, es la generación de imágenes que han contribuido a construir una percepción negativa del otro. Para efectos de este trabajo, entenderemos como percepción la idea o impresión que se evidencia respecto a un determinado hecho, persona o cosa, como producto del conocimiento o adquisición de ciertas nociones o imágenes históricas, socioculturales y políticas<sup>2</sup>.

En el marco de las relaciones internacionales, asumimos la teoría sobre *perceptions and misperceptions* de Robert Jervis<sup>3</sup>. De acuerdo con dicho autor, las percepciones consisten en *imágenes, creencias e intenciones*, que afectan la toma de decisiones como un proceso de inferencia, en que los actores interactúan basados en expectativas de lo que otros actores pueden hacer en determinadas circunstancias.

Al hablar de intención, dicho autor hace referencia a “the collection of actions that state will or would take because that is what others are trying to predict”<sup>4</sup>. En dicho sentido, Jervis plantea un argumento central para el entendimiento de la influencia de las percepciones en la toma de decisiones y, en general, en el desarrollo de la política exterior de un determinado país. Por ello, señala que factores psicológicos refuerzan los malos entendidos, imponiendo limitaciones en la racionalidad de los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones.

---

1 En este trabajo se abordará como un factor de quiebre o marcador la Guerra del Pacífico, aunque algunos analistas hacen referencia a que las discrepancias entre Chile y Perú ya se evidencian antes, en la etapa de Conquista e Independencia. Al respecto ver Sergio Villalobos “Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa 1535-1883”. Del mismo autor “Chile y su historia”, Editorial Universitaria, mayo 2005. También, de Gonzalo Bulnes Pinto, “Resumen de la Guerra del Pacífico, Editorial Andrés Bello, marzo de 2005.

2 Definición de la autora, sobre la base de aportes de distintos autores.

3 JERVIS, Robert. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

4 *Ibíd.* pág. 48

En el caso chileno-peruano, la persistencia de determinadas percepciones sería un factor fundamental para entender por qué a pesar del tiempo transcurrido, ha sido tan difícil abandonar la lógica del post conflicto. A su vez, encontramos situaciones en el marco de la existencia de dos agendas en la relación bilateral. En primer lugar, la tradicional o histórica, en la que ha sido dificultoso lograr avances sustantivos y, en segundo lugar, la económico-comercial, en la que se pueden visualizar los mayores éxitos del período reciente<sup>5</sup>. Esta última es una parte fundamental de la denominada agenda de futuro.

### **Percepciones y visiones compartidas/contrapuestas**

Tres son las principales imágenes que persistirían en esta vinculación, siendo fundamentales en la percepción que existe del otro<sup>6</sup>. La de ganador v/s vencido; la de invasor e invadido y la de país exitoso y estable frente a la imagen de un país políticamente inestable y que, a pesar de los éxitos a nivel macroeconómico, aún presenta altos niveles de pobreza.

Este análisis, se sustenta en la idea de que la imagen de un Estado permite entender las decisiones adoptadas y las opciones asumidas en el posicionamiento frente al otro. Así lo afirma Jervis, argumentando que,

“the image of a state, can be a major factor in determining whether and how easily the state can reach its goals. A desired image (the substance of which will depend on the actor’s goals and his estimate of the international environment), can often be of greater use than a significant increment of economic or military power. An undesired image can involve costs, for which almost no amount of the usual kinds of power can compensate, and can be a handicap almost impossible to overcome”.

---

5 FUENTES Claudio y MILET Paz (1997) Nueva Serie FLACSO-Chile.

6 Esta clasificación se hizo a partir del análisis de entrevistas y de bibliografía en ambos países.

7 JERVIS Robert (1970) *The Logic of Images in International Relations*, Princeton University Press. P. 6.

## Percepciones compartidas y contradictorias

El análisis de los discursos y de los textos de ambos países aporta un elemento coincidente. La Guerra del Pacífico es un hito en la historia nacional, bilateral y regional.

En Perú, la derrota militar generó amplias consecuencias, que incluso alcanzaron el nivel de crisis de identidad. La vicisitud política, se manifiesta en un duro enfrentamiento entre civilistas y pierolistas a tal punto que, esta disidencia política central, multiplica las pugnas que terminan facilitando la victoria militar chilena. Pero esta polémica política e intelectual, desenmascara una profunda crisis social que estaban desencadenando fuerzas entrópicas y centrífugas que ponían en riesgo la existencia misma del Perú<sup>8</sup>. Al respecto Burga agrega,

“Se decía que se perdió la guerra, porque no todos se sentían peruanos comprometidos con el Perú y decididos a ofrendar sus vidas por esa ficción que podemos llamar la nación peruana. De manera específica, se consideraba que la fidelidad de los indígenas a los caudillos antes que a la nación en abstracto, era más nociva que la carencia de un armamento moderno y de un ejército debidamente organizado y disciplinado”<sup>9</sup>.

Por otro lado, y desde otra perspectiva, en gran parte de la sociedad peruana existía y existe la visión de que *“la Guerra del Pacífico es el acontecimiento más importante de nuestra historia militar. Muchas de nuestras acciones y política militar aún se ven a través del prisma de este trauma que vivió el Perú hace más de un siglo. Muchas veces ese prisma no nos deja ver con claridad la realidad y nos hace tomar decisiones equivocadas”*<sup>10</sup>. Para una parte importante de los peruanos, aún existe la noción del orgullo nacional herido por la derrota y por la invasión chilena.

---

8 BURGA Manuel. (1999) La imagen nacional del Perú en su historia en Adrián Bonilla, editor, Ecuador- Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto, FLACSO Sede Ecuador. p 145.

9 Ibid, pág. 150.

10 BARANDIARAN Luis (1995) Desarrollo y gasto militar. El caso peruano, Editorial APOYO, Lima, Perú, octubre de 1995, pp. 55.

Esto es particularmente evidenciable en el caso de las Fuerzas Armadas, especialmente en el Ejército, que tuvo una participación menos destacada en este conflicto que la que tuvo la Marina. Así lo plantea Víctor Villanueva<sup>11</sup>, quién señala que la frustración que sufrió el Ejército en esa ocasión, es, tal vez, una de las más graves de su historia, tanto que aún no ha logrado reponerse del todo.

Inicialmente, después del conflicto las fuerzas armadas entraron en una etapa de apatía, determinada por el orgullo herido, pero también por serias limitaciones presupuestarias generadas por la difícil situación económica del Perú en la posguerra.

Este sentimiento dura hasta 1940, cuando surge con fuerza el discurso revanchista. Aunque no se plantea públicamente, en el Ejército peruano existe el deseo de resarcir lo efectuado por los chilenos. Al respecto Villanueva agrega;

“Es un sentimiento íntimo, el oficial rumia calladamente su desesperanza, compara constantemente cifras y estadísticas militares del Perú y Chile, murmura y reprocha calladamente al gobierno que no lo provee con los elementos necesarios para rescatar el honor nacional, quizás sí en lo más íntimo de su ser, sueña con reemplazar algún día a esos “antipatriotas” gobiernos para conducir a su patria por sendas de gloria y honor”<sup>12</sup>.

Este sentimiento o deseo de la fuerza militar, se evidencia en la literatura generada en ese período a través de la noción de rescate de la dignidad nacional, un logro que solo sería factible de alcanzar a través de la recuperación de los territorios perdidos por la vía armada.

En el caso de Chile, la victoria permitió la persistencia de la noción de unas fuerzas armadas “jamás humilladas ni vencidas”, generando un sentimiento de excesivo orgullo nacional, que condicionó y condiciona la vinculación futura con sus vecinos del norte, determinando la agenda de política exterior y de defensa a

---

11 VILLANUEVA Víctor. (1971) 100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios, Editorial Juan Mejía Baca, Lima-Perú, 1971.

12 *Ibíd.*

nivel gubernamental. La herencia histórica, a pesar de la voluntad política expresada por ambos gobiernos, resurge frente a cualquier divergencia. José Rodríguez Elizondo, denomina el proceso experimentado por los chilenos después de la guerra como una “sobrecompensación”, señalando que:

“hoy parece evidente que ese orgullo mutó en arrogancia focalizada y que esta sirvió poco al interés nacional. En contrapunto con el rencor peruano, amarró el desarrollo futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría para unos, en la obligación de conservar lo ganado y, para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que los potenciara a ambos conjuntamente”<sup>13</sup>.

La historiografía peruana coincide en general con esta postura. De acuerdo con el historiador Nelson Manrique, *“el nacionalismo chileno ha sido un mecanismo de manipulación ideológica muy poderoso”*. A su juicio, en países con débil integración nacional y una precaria base para construir una unidad como Perú, la guerra contribuye a formar un nacionalismo negativo. *“A partir de la guerra es el chileno lo que nos hace peruanos”*, sostiene<sup>14</sup>.

Esta imagen ganador-vencido y su repercusión en el alma nacional se mantiene hasta hoy, adquiriendo nuevas formas e imágenes que ayudan a construir una percepción fundamentalmente antagónica del otro.

A esto, colabora el que, a pesar de los avances sustantivos en materia comercial, no se haya logrado un mayor desarrollo en la solución de la agenda histórica, donde se pueden identificar una serie de demandas insatisfechas por parte del Perú, temas que no le permiten dar por superada la idea de una posguerra. Esto responde a dos lógicas:

---

13 ELIZONDO Rodríguez, José (2004) “El siglo que vivimos en peligro”, La Tercera-Mondadori, 2004. Pp 26-27.

14 El Mercurio, domingo 17 de abril de 2005.

- a) La de una delimitación territorial insatisfactoria que, por ejemplo, repercutió en la demanda por una nueva delimitación marítima ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, pero que en esencia hace referencia a una serie de “heridas” generadas en el período posterior al conflicto, que no se lograron subsanar con los acuerdos alcanzados en 1999, que resolvieron los puntos pendientes del Tratado de 1929.
- b) La segunda lógica, es la de la pérdida cultural, haciendo referencia a la posesión por parte de Chile de ciertos trofeos de guerra, que los peruanos consideran que les deben ser devueltos como el Huáscar, libros de la biblioteca peruana, etc.

### **La noción de invasión chilena**

Son los sectores más conservadores, los que más evidencian la persistencia de una imagen de país invadido, frente al auge de las inversiones chilenas en Perú que se desarrolla desde inicios de la década de los noventa.

En general existe la percepción de que la llegada de capitales chilenos al Perú favorece el crecimiento y el desarrollo económico, pero para determinados sectores de la sociedad peruana esto ha constituido una nueva invasión.

¿En qué se sustentaría esta imagen de invasión?

- a) En la llegada masiva de capitales chilenos a invertir sobre todo en servicios básicos, que son actividades que tienen mayor visibilidad pública.
- b) Una conducta negativa de ciertos empresarios chilenos en el exterior, traducida en cierta prepotencia, falta de adecuación a la idiosincrasia del país, e ineficiencias en el manejo de las relaciones interempresa y de la empresa con el exterior.
- c) A pesar de que en los últimos años esta imagen de “país invasor” no tiene la misma fuerza, porque las inversiones chilenas se han diversificado y no se desarrollan con el dinamismo de hace unos años, aún persisten críticas frente a la acción de los

empresarios chilenos en Perú, aunque con otra conceptualización. Se les acusa de desarrollar expansionismo, afectando la industria peruana a través de la creación de monopolios.

### **La arrogancia chilena**

La imagen actual, que se ve alimentada por las visiones de país ganador e invasor, consolida la percepción que existe en Perú respecto a Chile, que es la de un país arrogante y orgulloso.

Esta percepción se evidencia de manera transversal en la sociedad peruana. Sin posibilidad de distinguir por estratos socioeconómicos, el 39% de los encuestados por APOYO en abril de 2006, identificó a Chile como el país más soberbio entre ocho países sudamericanos.

Esto lo grafica Francisco Durand, profesor de la Universidad de San Antonio, Texas, al señalar que:

“(…) La manera como los de arriba del país del sur miran a los de abajo también se observa en sus relaciones con sus vecinos, Bolivia y Perú, países vistos como ‘de indios’, y al cual siguen los epítetos consabidos de subdesarrollado, inestable, pobre, atrasado, porque ahora se presentan como la isla del éxito económico en un mar de fracasos”<sup>15</sup>.

Esta arrogancia, desde la perspectiva de Durand y de otros analistas peruanos estaría sustentada básicamente en tres elementos:

- a) La imagen de una Capitanía que supera al virreinato, tesis que también es sustentada por Rodríguez Elizondo, quien argumenta que:

“la victoria dio inicio, así, a un “cambio de pelo” nacional. Los chilenos se liberaron de su sentimiento de subordinación a los peruanos en lo cultural, político y económico. Atrás quedó el tiempo en que Santiago lucía como un

---

15 Diario La República, abril de 2004.

villorrio marginal, dependiente de la Lima virreinal en casi todo. Como otra ganancia, se sintieron vengados por lo que percibían como ingratitudes históricas<sup>16</sup>.

- b) Un sentimiento de superioridad, que tendría sus orígenes en el darwinismo social imperante en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX, que valoraba excesivamente a la inmigración europea, especialmente anglosajona, y esperaba que éstas llegaran a *“mejorar la raza”*<sup>17</sup>.
- c) Un país que privilegia su vinculación con otras regiones y opta por diferenciarse de su entorno inestable.

### **El otro escenario. La percepción chilena**

En Chile también existen diferentes posiciones frente a la relación bilateral. Hay una mayoría proclive a un acercamiento entre ambos países, basado en el incremento del intercambio bilateral y de las inversiones en ese país. Su planteamiento es que Perú es un socio confiable, que está en un período de estabilización económica, y que existirían las condiciones para un acercamiento mayor, más allá de la incertidumbre política que provoca la elección de Pedro Castillo como Presidente.

Otro sector, ve con mayores reservas el acercamiento bilateral, ya sea por razones estratégicas derivadas de los riesgos que conllevaría una mayor integración en la zona norte o, por la inestabilidad política interna del Perú. No obstante, no se evidencia la existencia de un sector totalmente contrario a un acercamiento con dicho país. Si existiese, no tendría repercusión a nivel nacional y menos en la toma de decisiones en la política exterior<sup>18</sup>.

---

16 *Ibíd.* P. 25

17 Esta tesis es esgrimida por Margarita Guerra, directora del Instituto Riva Agüero de la Universidad Católica de Perú en el artículo *“Enemigos Íntimos”*, 17 de abril de 2005.

18 FUENTES Claudio y MILET Paz (1997) Chile- Bolivia-Perú: ¿es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los '90, en BARRIOS, Raúl. Ed. Bolivia, Chile, Perú: una opción cooperativa, UDAPEX, Bolivia.

En general, no existe constancia de una opción por contraponer una imagen exitosa y expansionista, frente a la de un vecino con problemas de inestabilidad política y pobreza estructural, aunque en el último tiempo ha evidenciado niveles muy positivos de evolución a nivel macroeconómico.

A pesar de ello, algunos sectores dentro de Chile resaltan la existencia de una nueva arrogancia y, de un intento por diferenciarnos de nuestro vecindario. Como señala el sociólogo Jorge Larraín:

“Hemos acentuado más, en el último tiempo, aquello que nos separa del resto de América Latina. Y eso, a partir de un discurso identitario nacido en los 80. Un discurso triunfalista, que habla de un país ganador, un país modelo, que nos lleva a distanciarnos de otros países, que no son tan ganadores ni tan modelos. Que no han aplicado las recetas como nosotros”<sup>19</sup>.

### **La otra agenda: hacia la superación de las imágenes contrapuestas**

Sin embargo, mientras estas percepciones negativas incidían fundamentalmente en la agenda histórica que permanentemente iba quedando rezagada, se evidenciaba un avance sostenido en materia económica y comercial, a partir de gestiones de los gobiernos, y las realizadas por los inversionistas que empezaron a llegar a Perú al finalizar el primer gobierno de Alan García.

Cada vez más, la relación bilateral fue evidenciando la confluencia de dos fenómenos de gran significación. Un creciente desarrollo de iniciativas de integración y, un fuerte aumento de los flujos de inversión extranjera directa.

Este escenario favorable en el ámbito comercial, se mantuvo a pesar de dos hechos clave en la relación chileno-peruana ocurridos

---

19 La Tercera, 20 de septiembre de 2004. Al respecto LARRAIN, Jorge. Identidad chilena, Colección Escafandra, LOM, octubre 2001.

en los años 2008 y 2014.<sup>20</sup> En el primero, la presentación del gobierno peruano de la demanda por la delimitación marítima ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y el posterior rechazo del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de optar por una política de cuerdas separadas. El segundo, cuando se produjo el Fallo de la Corte respecto del juicio de ambos países.

Este último episodio fue un hito, porque marcó un antes y un después en la relación bilateral. Apenas producido el fallo, las expectativas no eran positivas ante el surgimiento de voces en Perú que hacían referencia a la necesidad de abordar el triángulo terrestre<sup>21</sup> y, el posterior surgimiento de una serie de tensiones entre ambos países.

No obstante, a pesar de las dificultades, se optó por avanzar en una agenda positiva de la relación con mirada de futuro, la que tiene entre una de sus piedras angulares la agenda comercial. En este aspecto, dos iniciativas han sido centrales en el desarrollo de ella. El establecimiento de la dinámica de los gabinetes binacionales y, la cooperación realizada entre Chile y Perú hacia la conmemoración del Bicentenario del Perú.

El año 2020, no pudo desarrollarse el gabinete binacional producto de la pandemia. Sin embargo, desde que se creó esta iniciativa, se ha constatado un alto grado de avance de los compromisos alcanzados, quedando en evidencia una serie de áreas que están siendo cada vez más prioritarias en la vinculación bilateral. En ellas, se ha producido una evolución muy positiva, lo que ha contribuido a avanzar en la superación de percepciones contrapuestas y, a generar una revitalización de la agenda histórica entre Chile y Perú<sup>22</sup>.

---

20 Para un mayor entendimiento de este fenómeno, que tiene un alcance global, ver ALCALDE, Javier. "La liberalización de la inversión extranjera directa en América Latina: un breve enfoque comparativo de Brasil, Chile, Perú y el Grupo Andino", en APUNTES 41, revista de Ciencias Sociales, del Centro de Investigación, Universidad del Pacífico, Lima, Perú, segundo semestre 1997.

21 Al respecto por ejemplo ver DEUSTUA Alejandro. "Rebeldía chilena", 23 de abril de 2014 en [www.contexto.org/docs/2014/edit33.html](http://www.contexto.org/docs/2014/edit33.html)

22 Este análisis se ha nutrido del trabajo del Proyecto Generación de Diálogo, que hace once años desarrollan los Institutos de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Efectivamente, la relación entre ambos países es muy nutrida y amplia, siendo importante reflejar mejor el tránsito de la agenda. Por ello, hemos seleccionado aquellas áreas más visibles, o que han evolucionado mejor de cara a una agenda de futuro.

En el área de la educación, la percepción respecto al otro se construye en la infancia, siendo vital la transmisión que se haga en el mundo escolar de las características y diferentes dimensiones de la relación bilateral. Tradicionalmente, ha existido una labor educativa centrada en la lógica del conflicto, detallando las principales gestas de la Guerra del Pacífico con escaso uso de las plataformas digitales.

Sin embargo, hace ya algún tiempo se están desarrollando esfuerzos hacia la generación de una historia compartida. Un primer esfuerzo en ese sentido fue el libro de Sergio González Miranda y Daniel Parodi, *“Las historias que nos unen: episodios positivos en las relaciones chileno-peruanas, siglo XIX y XX”* publicado en el año 2013. Más recientemente, se ha creado el proyecto *“Conocer, compartir y resignificar”*, que se está aplicando a nivel escolar en Perú, en las asignaturas que forman la línea de educación cívica. Esta es una iniciativa de educación para la paz, que busca superar los sesgos que afectan la relación chileno-peruana<sup>23</sup>.

Esta transformación a nivel educativo es la base para el trabajo en áreas más específicas de la vinculación bilateral, como las acciones conjuntas en espacios regionales e internacionales, seguridad y defensa, energía, migración y paradiplomacia.

Desde la perspectiva del trabajo en espacios convergentes, encontramos esfuerzos destacados, como fue la labor realizada en espacios como UNASUR y la Comunidad Andina, con una proyección de futuro que consideró el tránsito de los ejes de poder hacia Oriente. Dos son las instancias que deberían priorizarse, la Alianza del Pacífico y el TPP11.

---

23 Al respecto ver PARODI, Daniel. *“Conocer, compartir y resignificar. Apuntes para la reconciliación peruano-chilena desde la escuela”* en Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas, KAS, IEI, IDEI, 2019.

La primera es una instancia fundamental en la vinculación entre ambos países, ya que de acuerdo con algunos internacionalistas peruanos esta iniciativa habría surgido durante el segundo gobierno de Alan García, como un mecanismo para generar un acercamiento entre Chile y Perú en medio del contencioso ante La Haya y, en momentos que las medidas de confianza mutua entre ambos países estaban detenidas. Además, es una iniciativa que supone una proyección hacia el Asia Pacífico, espacio que durante los años 70 y 80 fue visto desde la Geopolítica, como una de las principales áreas de competencias a nivel bilateral.

Otro ámbito importante es el de la Seguridad y la Defensa, específicamente en torno a iniciativas como las operaciones de paz y la cooperación en materia de desastres naturales. Ambos países ya tienen trabajo desarrollado en esta línea, pero se podría avanzar más. Por ejemplo, hacia la creación de una Fuerza Combinada como la Cruz del Sur que desarrollaron conjuntamente Chile y Argentina.

La base para una mayor cooperación en materia de desastres existe a partir de un Memorándum de Entendimiento firmado el 23 de agosto de 2002, en el que se creó el Sistema de Apoyo Mutuo en caso de Desastre, donde se dispone la creación de un comité integrado por representantes de los Comandos Conjuntos para materializar el proyecto. A ello, se agrega la voluntad de trabajar en esta dirección manifestada en los gabinetes binacionales<sup>24</sup>. La idea de ambos países es avanzar hacia una mayor institucionalidad, que les permita tener una base a partir de la cual accionar frente a desastres habituales, como los terremotos; en los que permanentemente ha habido la voluntad de colaborar tanto en Chile como en Perú.

Otro tema que desde hace un tiempo genera interés por avanzar entre ambos gobiernos, es el de la energía. Se ha trabajado en la interconexión eléctrica del norte chileno y el sur peruano, y ahora se quiere ir más allá en la vinculación energía y medio ambiente, haciendo realidad una interconexión verde. Esto reafirma lo que señala la Política Energética de Chile 2050. Que solo la integración

---

24 Estos temas son abordados en profundidad en los artículos “Cooperación Chile-Perú en Misiones de Paz” y “Cooperación Chile-Perú: catástrofes y ayuda humanitaria”, escritos por Roberto Arancibia Clavel y Jorge Montoya en Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas, KAS, IEI, IDEI, 2019.

energética entre ambos países, permitirá un sistema seguro de abastecimiento y, un salto cualitativo de las fuentes de energía, con un considerable impacto en los motivos generadores del cambio climático<sup>25</sup>. Para avanzar en esta línea es vital establecer una alianza estratégica hacia el desarrollo de proyectos conjuntos, e inversión de infraestructura de integración energética.

Una de las áreas de trabajo en las que se enfrentan mayores desafíos actuales y futuros, es en la migración desde las perspectivas bilateral y regional. Según el último censo realizado en Chile, en el año 2017 los migrantes peruanos representaban más del 25% de los migrantes residentes en el país, evidenciando además, que es una migración consolidada en el tiempo que ha asumido características distintivas. En esencia, la interculturalidad es una dimensión que demanda una labor cada vez más coordinada por parte de los gobiernos. Por ejemplo, en áreas como las pensiones.

Desde la perspectiva regional, también los desafíos son amplios. Especialmente a partir de la migración generada por la crisis humanitaria de Venezuela. Ambos países, aunque en mayor medida el Perú, son receptores de migración venezolana. Ello genera la necesidad de actuar en conjunto con otros países de la región, para enfrentar el posible agravamiento de esta situación durante la post pandemia.

Por último, un ámbito que ha tenido una importante evolución y que debiese tener un desarrollo relevante a futuro, es el de la paradiplomacia y la cooperación fronteriza. En esta área, hay procesos paralelos que son liderados por los gobiernos a través de los Comités de Integración y Frontera. Allí encontramos distintas iniciativas que lideran actores regionales, como las municipalidades y actores privados, tales como los jóvenes de Tacna y Arica y, juntas de vecinos de ambas ciudades.

Se observa un aumento del interés de los actores regionales por participar y nutrirse de la vinculación bilateral, siendo el principal

---

25 GAMIO Pedro y ABEDRAPO Jaime. (2019) "Chile y Perú y la necesaria interconexión verde" en: Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas, KAS, IEL, IDEI, 2019

desafío para los gobiernos centrales, trabajar con ellos de manera más articulada.

Esto es muy importante en el escenario generado por la pandemia, porque han resurgido los temas de frontera y las posibles tensiones generadas en estos espacios de integración. Es así como se ha incrementado la migración ilegal y el delito, especialmente el contrabando y el tráfico. Frente a esto, es importante rescatar las experiencias e iniciativas alternativas a lo oficial. En la zona norte, hay una importante labor de académicos y actores sociales que requiere ser destacada, para conocer de manera efectiva los desafíos que se enfrentan, y las posibles líneas de acción a seguir, las que necesariamente deben considerar a los actores regionales, esenciales en la generación de soluciones.

## **Conclusiones**

La relación entre Chile y Perú ha estado fuertemente condicionada por la herencia histórica, que se evidencia fundamentalmente en la existencia de una serie de imágenes antagónicas. Estas se identifican con la noción de dos países rivales, para los que la Guerra del Pacífico fue y es un elemento fundamental en la generación de una identidad nacional. En el caso de Perú, es una herida siempre abierta, que implicó la pérdida de la continuidad Tacna-Arica y, condicionó su vinculación con la antigua Capitanía.

En el caso de Chile, supuso la incorporación de nuevos territorios y la conformación de una identidad orgullosa de los triunfos frente al antiguo virreinato.

La principal consecuencia de este conflicto ocurrido hace más de un siglo, es la conformación de tres percepciones fundamentales, las que se han mantenido a través del tiempo, y que cíclicamente resurgen frente a determinadas discrepancias en la relación bilateral.

Estas percepciones están enraizadas a nivel cultural, ubicándose en la base de las discrepancias entre ambos países. En los últimos años, como resultado de la voluntad gubernamental o de iniciativas de la sociedad civil, se han generado una serie de espacios de diálogo: encuentros 2+2 entre los ministros de Relaciones Exteriores y de

Defensa de ambos países, encuentros de Estado Mayor, reuniones entre el CAEN y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, reuniones de académicos de ambos países, etc. Sin embargo, aún son necesarios más esfuerzos para superar la herencia histórica. Esto supone un proceso de mayor alcance y profundidad, para el que existen mayores expectativas a partir de lo desarrollado en la etapa posterior al Fallo de La Haya respecto al límite marítimo.

A partir de la decisión de la Corte, ambos países han realizado un proceso de acercamiento en torno a dos iniciativas fundamentales: los gabinetes binacionales y la colaboración para la conmemoración del Bicentenario peruano el 2021.

Esto ayudaría a generar modificaciones estructurales de nociones consideradas básicas para la conformación de las identidades nacionales de ambos países, y a generar espacios de diálogo que superen los permanentes vaivenes en la relación, permitiendo desarrollar potenciales canales de acercamiento.

En este marco, es fundamental que la relación entre ambos Estados se desarrolle con un diseño de largo plazo, mirando hacia la superación de lo que nos separa y cuidando lo avanzado.

Actualmente se está en un momento crucial, no solo porque se ha optado por una agenda positiva de superación de la herencia histórica, sino porque el escenario de pandemia requiere del trabajo conjunto desde lo bilateral y lo regional. Chile y el Perú tienen un camino recorrido en ese sentido, y hoy es el momento de consolidar, demostrando los procesos exitosos que se han estado desarrollando en el período post fallo de La Haya.

Según los últimos indicadores dados a conocer por CEPAL, América Latina experimentará la mayor crisis en los últimos cien años, con un proceso de recuperación de largo plazo. Aquí es cuando la agenda de futuro de Chile y Perú puede ver propiciada su desarrollo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALCALDE, Javier. (1997) La liberalización de la inversión extranjera directa en América Latina: un breve enfoque comparativo de Brasil, Chile, Perú y el Grupo Andino. APUNTES 41, revista de Ciencias Sociales del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú, segundo semestre.
- ARANCIBIA Clavel, Roberto y MONTOYA, Jorge. (2019) Cooperación Chile-Perú en Misiones de Paz” y “Cooperación Chile-Perú: catástrofes y ayuda humanitaria”. Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas, KAS, IEL, IDEI.
- BARANDARIAN Pagador, Luis (1995) Desarrollo y gasto militar. El caso peruano. Editorial APOYO, Lima, Perú.
- BULNES Pinto, Gonzalo (2005) Resumen de la Guerra del Pacífico. Editorial Andrés Bello.
- BURGA, Manuel. (1999) La imagen nacional del Perú en su historia en Adrián Bonilla, editor, Ecuador- Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto, FLACSO Sede Ecuador.
- FUENTES Claudio y MILET Paz (1997) Chile- Bolivia-Perú: ¿es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los `90. Raúl Barrios, Ed. Bolivia, Chile, Perú: una opción cooperativa, UDAPEX, Bolivia.
- FUENTES Claudio y MILET Paz (1997) Chile, Bolivia, Perú: los nuevos desafíos de la integración. Nueva Serie FLACSO.
- DEUSTUA Alejandro. (2014) “Rebeldía chilena”. Disponible en: [www.contexto.org/docs/2014/edit33.html](http://www.contexto.org/docs/2014/edit33.html)
- GAMIO Pedro y ABEDRAPO Jaime (2019) Chile y Perú y la necesaria interconexión verde”. En: Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas, KAS, IEL, IDEI.
- GUERRA Margarita (2005) Enemigos Íntimos. El Mercurio, 17 de abril de 2005.

JERVIS Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press, New Jersey.

JERVIS Robert (1970) *The Logic of Images in International Relations*. Princeton University Press.

LARRAÍN, Jorge (2001) *Identidad chilena*. Colección Escafandra, LOM, octubre 2001.

RODRÍGUEZ Elizondo, José (2004) *El siglo que vivimos en peligro*. La Tercera- Mondadori.

PARODI Daniel (2019) *Conocer, compartir y resignificar. Apuntes para la reconciliación peruano-chilena desde la escuela. En una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas*, KAS, IEI, IDEI.

VILLALOBOS Sergio. *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa 1535-1883*,

VILLALOBOS Sergio (2005) *Chile y su historia*, Editorial Universitaria.

VILLANUEVA Victor (1971) *100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios*, Editorial Juan Mejía Baca, Lima-Perú.

## **CAPÍTULO 2**



# **PERÚ Y SU POLÍTICA EXTERIOR POST COVID-19: INCERTIDUMBRES, CONTINUIDADES, PROYECCIONES Y RETOS**



## CAPÍTULO 2

### PERÚ Y SU POLÍTICA EXTERIOR POST COVID-19: INCERTIDUMBRES, CONTINUIDADES, PROYECCIONES Y RETOS

RICARDO CUBAS RAMACCIOTTI\*

#### Introducción

El presente capítulo desarrolla los contenidos expuestos en el Seminario Internacional “Chile en el ámbito vecinal post pandemia” organizado por la ANEPE en octubre de 2020. El objetivo de este texto es ofrecer una visión panorámica de las proyecciones de la política exterior peruana post COVID-19. Para ello se ha dividido el texto en dos partes. En la primera se considera la situación institucional, sanitaria y política interna del Perú y sus posibles repercusiones en las relaciones exteriores del país. En segundo lugar, se analizan tres ejes de la agenda internacional del Perú, incluyendo una reflexión respecto a las proyecciones de su relación con Chile en los próximos años.

#### El Perú en los tiempos del COVID-19

Para referirnos al futuro de la política exterior del Perú, debemos partir con la constatación de que vivimos en un momento histórico marcado por una incertidumbre mayor que en el pasado reciente. No es una novedad decir, que la actual pandemia global del COVID-19 ha tenido efectos profundos sobre las relaciones internacionales y sobre la política, la cultura y las instituciones en el mundo. A los problemas del escenario mundial internacional en el futuro inmediato, se suman aquellos relacionados con la situación política interna del Perú, cuyos efectos repercutirán en su estructura institucional y sus relaciones externas. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan

---

\* PhD Historia y Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge. Universidad de Los Andes. Número ORCID. <https://orcid.org/0000-0001-9176-9824> rcubas@uandes.cl

importantes elementos de continuidad que permitan esbozar algunas proyecciones sobre su política internacional.

En relación con el primer punto, los últimos años del país han estado marcados por la inestabilidad. Desde la ajustada victoria de Pedro Pablo Kuczynski frente a Keiko Fujimori en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2016, el Perú ha vivido en medio de constantes turbulencias políticas que han minado su institucionalidad. Así, desde julio de 2016 hasta el momento (enero 2021), ha tenido cuatro presidentes (Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino y Francisco Sagasti), un congreso disuelto, el procesamiento judicial y prisión preventiva de la mayor parte de los últimos expresidentes (y el suicidio de uno de ellos, Alan García), y la revelación de una amplia red de corrupción articulada por Odebrecht que involucraba a jueces, políticos, empresarios y diversos personajes públicos<sup>1</sup>.

A esta turbulenta situación política, se sumaron los efectos particularmente graves de la pandemia global del COVID-19. Como señalan varios analistas, esta situación no necesariamente fue producto de la falta de iniciativa del gobierno de Vizcarra, sino de aspectos más estructurales de la economía, las instituciones y el régimen laboral peruanos. El gobierno buscó enfrentar tanto los efectos sanitarios como económicos de la pandemia. Frente al primer reto, se impuso una muy temprana y de las más estrictas cuarentenas en América Latina. Respecto al segundo, tanto el Banco Central de Reserva (BCR) como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), implementaron un ambicioso plan de estímulos para la economía que correspondía a un 12% del PIB, junto con conseguir préstamos internacionales a bajo interés<sup>2</sup>. Estas acciones pudieron ser ejecutadas gracias al orden fiscal, las amplias reservas internacionales, la baja inflación y al crecimiento que Perú había mantenido casi ininterrumpidamente desde principios

---

1 Una visión panorámica sobre el Caso Odebrecht hasta 2018 puede verse en: DURAND Francisco. "Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos". Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: Oxfam, 2019.

2 VERGARA, Alberto. La crisis del COVID-19 como Aleph peruano. En: PETTINÀ, Vanni y ROJAS, Rafael. América Latina: Del estallido social a la implosión económica y sanitaria post COVID-19. [En línea] Octubre, 2020.[Consulta: 1 de enero 2021]. Disponible en: <https://vergarapaniagua.files.wordpress.com/2020/07/aleph-final-1.pdf>

de la década de 1990 (y que permitieron bajar drásticamente el índice de pobreza)<sup>3</sup>.

A pesar de estas medidas, en enero de 2021, con más de un millón de casos, Perú tenía uno de los mayores índices de contagios y de muertes por millón de habitantes en el mundo (casi 40.000 muertes a la fecha). En una situación como esta quedaron expuestas dos debilidades estructurales del país: la informalidad del sector laboral (más del 70% de los trabajadores son informales) y las graves deficiencias de calidad y cobertura de la salud pública<sup>4</sup>. Si bien ambos aspectos eran ampliamente conocidos, no se les había prestado la debida atención por haberse desarrollado de manera paralela al crecimiento de la economía, del empleo y del consumo, junto con la reducción de la pobreza. Sin embargo, durante la pandemia, resultaron ser letales. Según la Defensoría del Pueblo, en Lima y Callao (con una población de casi 10 millones de habitantes), a principios de enero de 2021 solo había 21 camas de terapia intensiva con ventiladores disponibles<sup>5</sup>. Asimismo, el Banco Mundial preveía en 2020 una contracción del 12% del PIB y un aumento en un 10% de la pobreza.

El horizonte que se presenta para las elecciones de abril y la inauguración del próximo gobierno en julio de 2021, cuando se conmemorará el bicentenario de la proclamación de la independencia del Perú, no se muestra prometedor. Al igual que en el caso del presente congreso, se vislumbra un atomizado parlamento con agendas dispares, con varios candidatos investigados por casos de corrupción (incluyendo al propio expresidente Vizcarra, quien está postulando al congreso, no obstante su impedimento de salida del

---

3 Por ejemplo, entre 2005 y 2012 Perú creció anualmente en un 7%, una de las tasas más altas del mundo. En ese periodo la pobreza cayó a la mitad, la inflación fue la más baja de América Latina, la relación deuda pública a PIB era una de las menores del mundo y las reservas internacionales estaban por encima del 30% del PIB, ubicándose entre las más altas del mundo. En: GHEZZI, Piero y GALLARDO, José. ¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Universidad del Pacífico – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013. pp. 15-16.

4 El gasto en la salud pública es de menos del 4% del PIB, uno de los índices más bajos de América Latina.

5 LUNA, Eva. "Perú cerca del colapso sanitario por covid-19, ante temores de nueva ola". *El Mercurio*. Santiago de Chile, 11 de enero de 2021: A5.

país), o representando intereses económicos cuestionados. Ello genera un importante grado de incertidumbre respecto al futuro institucional del país y frente a la permanencia del modelo económico vigente.

A pesar de estos factores, existen algunos importantes elementos de continuidad que permiten hacer algunas proyecciones sobre la política nacional e internacional de Perú. En esta línea, destacan los entes institucionales y acuerdos que, con diversos grados de autonomía, se caracterizan por su excelencia profesional y por su influencia en el diseño de las políticas de Estado, más allá de los gobiernos de turno. Un ejemplo paradigmático es el BCR, encargado de preservar la estabilidad monetaria del país. También es importante notar que la mayor parte de los ministerios, especialmente el de Economía y Finanzas, han sido encabezados por destacados profesionales y, a pesar de la falta de una mayor continuidad meritocrática de los mandos medios ministeriales, se han preservado muchas de las orientaciones desarrolladas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), un organismo técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. Asimismo, desde 2002 se creó el Acuerdo Nacional, un foro de diálogo que elabora y aprueba lineamientos en políticas del Estado entre los tres niveles del gobierno y las instituciones políticas y sociales del país. En el ámbito de las relaciones internacionales, destaca el Ministerio de Relaciones Exteriores (también llamado Cancillería o “Torre Tagle”), y la definida línea de carrera de la diplomacia peruana, lo que ha permitido mantener una coherencia importante en los objetivos externos del país.

### **La agenda internacional peruana**

En las últimas tres décadas la política exterior peruana se ha orientado de manera consistente a desarrollar tres grandes ejes: el

económico-comercial y de desarrollo sostenible, el de seguridad y soberanía, y el político-diplomático<sup>6</sup>.

El primer eje, ha ido de la mano con el modelo de apertura económica adoptado por el país desde principios de la década de 1990. En esa línea, se buscó abrir nuevos mercados, la incorporación a organismos multilaterales y promover las inversiones extranjeras y el turismo<sup>7</sup>. Así, siguiendo una decidida política de Estado, se firmaron numerosos tratados bilaterales de libre comercio<sup>8</sup>. Dentro de este rubro, es importante destacar la asociación estratégica con otros países de la región para lograr mejores condiciones en las negociaciones de acuerdos más amplios. Por ejemplo, Perú y Colombia actuaron de manera conjunta para firmar el acuerdo multipartes de libre comercio con la Unión Europea, que entró en vigor en 2013. Asimismo, en 2011, Perú fue miembro fundador de la Alianza del Pacífico (AP), conformada también por Chile, Colombia y México, con el objetivo de “profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte”<sup>9</sup>. Desde 2016 rige un Tratado de Libre Comercio entre los miembros de este bloque.

- 
- 6 El plan estratégico elaborado por la cancillería peruana en 2016 puede ser consultado en línea. Si bien este ha sido modificado en algunos puntos, las líneas matrices continúan vigentes. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores – PESEM 2015-2021 [En línea] 6 de enero de 2016 [Consulta: 12 de enero 2021]. Disponible en: <http://transparencia.reee.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-plan-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores-pesem-2015-2021/file>
  - 7 NOVAK, Fabián, y NAHAMÍAS, Sandra. El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambio. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2020. pp. 215-217.
  - 8 Con Estados Unidos (2006), Chile (2006), Canadá (2008), Singapur (2008), China (2009), Tailandia (2010), la European Free Trade Association (EFTA) (2010), Corea del Sur (2011), México (2011), Japón (2011), Panamá (2011), Costa Rica (2011), Japón (2011), la Unión Europea (2012), Venezuela (2012), Honduras (2015), Australia (2018), y el Reino Unido (2019). Asimismo, pronto entrarán en vigor tratados con Honduras y Brasil, y se están negociando acuerdos similares con El Salvador, India y Turquía.
  - 9 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Alianza del Pacífico. Fecha de consulta: 12 de enero 2021. Disponible en: [https://minrel.gob.cl/alianza-del-pacifico/minrel\\_old/2012-08-27/231038.html](https://minrel.gob.cl/alianza-del-pacifico/minrel_old/2012-08-27/231038.html).

Otras instancias de gran relevancia fueron la incorporación del Perú al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP-11), la activa participación del país en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y sus gestiones para integrarse en el futuro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Estas acciones han tenido un papel fundamental en el crecimiento sostenido de la economía peruana. Así, hacia 2019 la apertura de mercados había permitido cubrir el 91% de la oferta exportable del país y generó ingresos de 45.978 millones de dólares en exportaciones. Igualmente, a pesar de la creciente influencia de China, el Perú cuenta con más de veinticinco socios comerciales, algunos de ellos muy relevantes como Estados Unidos y la Unión Europea, factor que es importante para preservar cierta independencia económica frente a posibles presiones de un socio particular hegemónico<sup>10</sup>. Por otro lado, la firma de acuerdos y tratados internacionales, ha generado obligaciones que dan una mayor estabilidad y continuidad a las políticas económicas internas del país, lo que dificultaría (aunque la experiencia histórica muestra que no anularía dicha posibilidad) que futuros gobiernos adopten medidas económicas radicales de corte populista. En la línea del desarrollo sostenible, aún queda pendiente plasmar una estrategia que tenga un dinamismo y proactividad similar al que se ha logrado con la agenda económica, en temas relacionados con la cooperación académica y para establecer convenios enfocados en el desarrollo tecnológico e innovación.

Respecto al eje de la soberanía y la seguridad, durante el siglo XXI, este se orientó a la definición de los límites marítimos con Ecuador (2011) y Chile (2014), quedando ambos temas zanjados, el primero por mutuo acuerdo entre ambos países y el segundo por sentencia de la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Luego de este último litigio, ha surgido una nueva controversia entre Perú y Chile por el llamado “Triángulo terrestre”, una franja de 37.610 metros cuadrados en la frontera. Si bien la adquisición de esta reducida porción de territorio no traería ninguna ventaja económica, geopolítica o social significativa para ninguna de las partes, es un tema que debe resolverse pues, diversos grupos al interior de cada

---

10 NOVAK, Op, cit. Pp. 233-234.

país pueden manipular el discurso nacionalista para favorecer sus intereses y, generar potenciales conflictos que entorpezcan las relaciones bilaterales.

Además de los temas fronterizos, la política exterior peruana debe abordar aspectos que se consideran como amenazas a la seguridad y soberanía nacional, los cuales requieren ser enfrentados desde una perspectiva multilateral y coordinada. Uno de ellos es la guerra comercial entre China y Estados Unidos. Los expertos señalan que esta, antes del advenimiento de la pandemia COVID-19, fue la principal causa de la desaceleración económica experimentada por el mundo en 2019. Si bien, la reciente asunción de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos significará un cambio de estilo y retórica respecto a la administración de Donald Trump, junto con un manejo multilateral de esta disputa, la rivalidad comercial, tecnológica, diplomática y geopolítica entre ambas potencias, continuará influyendo decisivamente en la economía y la política global durante los próximos años. Frente a este panorama y considerando que ambos países son sus principales socios comerciales, un desafío vital para el Perú es diseñar una estrategia pragmática para enfrentar esta situación. Probablemente, al igual que en el caso chileno, se deberá adoptar, desde una perspectiva multilateral, una política de “neutralidad activa”, tomando distancia del conflicto y actuando con la mayor independencia posible identificando los intereses nacionales en juego.

Relacionado con este asunto, el ascenso de China como potencia de primer orden mundial es un aspecto que debe ser tomado en consideración en la política exterior peruana. Desde hace unos años, China se ha convertido en el primer socio comercial de muchos países de América Latina incluyendo a Perú, Chile, Argentina y Brasil. Esta influencia no se limita a ser un inmenso mercado para las exportaciones sudamericanas, sino que empresas estatales o mixtas chinas sistemáticamente están invirtiendo grandes capitales en sectores estratégicos en los países de la región, especialmente en los rubros de energía, transporte, minería y financiero. Este fenómeno ha generado importantes debates acerca de los beneficios, pero también de los posibles riesgos para la seguridad regional. Algunos críticos

de esta relación advierten las posibles consecuencias negativas geopolíticas, económicas y ambientales para la región.

Será competencia de los futuros gobiernos, evaluar cuáles son los peligros para el sistema democrático y la soberanía nacional que se podrían generar con una acentuación de la dependencia económica frente al gigante oriental. En ese sentido, es indudable que tanto el mercado chino, como las enormes inversiones de este país, han sido un motor vital del crecimiento económico de la región en las últimas décadas y, que las acciones de las empresas chinas parecen estar guiadas por motivos económicos más que políticos. Sin embargo, hay otros factores que deben ser tomados en cuenta, especialmente el hecho de que la expansión de la influencia china está liderada por un sistema de partido único comunista, que continúa ejerciendo prácticas contrarias a la libertad política, a los derechos humanos, a la protección del medio ambiente, con una agenda que manifiestamente apunta hacia una hegemonía en el nuevo orden mundial. Probablemente, una vía para enfrentar esa realidad será fortalecer alianzas vecinales y regionales en América Latina, junto con ampliar los vínculos con otros posibles socios comerciales, como India e Indonesia, evitando el riesgo de una dependencia frente a un actor hegemónico sobre la economía, y su potencial intromisión en la política interna y externa del Perú<sup>11</sup>.

Tres temas adicionales relacionados con la seguridad son la crisis humanitaria venezolana, las redes internacionales de corrupción y el crimen organizado (en particular el relacionado con el narcotráfico). La crisis venezolana tiene dos importantes aristas. Por un lado, el gobierno de Nicolás Maduro es un elemento desestabilizador del orden democrático en la región que, hasta el momento, ha tenido la capacidad de mantenerse en el poder a pesar de condenas internacionales, su profunda crisis económica y las fuerzas

---

11 Un ejemplo de este peligro son las recientes represalias comerciales del gobierno chino contra Australia después de que sus autoridades exigieran una investigación independiente sobre el origen y responsabilidades de China por la expansión del SARS-CoV-2. Esta crisis responde a una preocupación previa del gobierno australiano por la creciente influencia política china en la economía, la cultura y la política de su país. WALSH, Michael. Australia called for a COVID-19 probe. China responded with a trade war. [En línea]. ABC News. 2 de enero 2021 [Fecha de consulta: 11 enero 2021]. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2021-01-03/heres-what-happened-between-china-and-australia-in-2020/13019242>

disidentes. Por otro, las condiciones de extrema precariedad en Venezuela han generado la salida de cerca de cinco millones y medio de venezolanos, cifra que, según un reciente “Informe de Situación” de la OEA, podría aumentar a siete a fines de 2021<sup>12</sup>. Actualmente, Perú alberga a más un millón de migrantes y refugiados de este país, Colombia casi dos millones, mientras que Chile y Ecuador han recibido a más de cuatrocientas mil personas cada uno. Perú, al igual que Chile, ha buscado que este delicado asunto se enfrente desde una perspectiva regional y multilateral, a través de una activa participación en diversas instancias como el Grupo de Lima, el PROSUR y la OEA, manteniéndose parte de la agenda peruana en los próximos años.

El tema de las redes internacionales de corrupción ha cobrado especial relevancia en los últimos años, demostrando ser un elemento profundamente desestabilizador en la política peruana. Como ya se ha mencionado, el caso Lava Jato tuvo extensas ramificaciones en toda América Latina. Particularmente en Perú, la empresa constructora brasileña Odebrecht, junto con otras empresas de dicho país, creó una red de corrupción que involucró a numerosos políticos y personajes públicos, llevando al procesamiento judicial y a la prisión preventiva o domiciliaria a expresidentes, exalcaldes de Lima, políticos, jueces y empresarios. Muchos de los procesos en curso, han podido llevarse adelante gracias a la cooperación internacional a través de los tratados de asistencia jurídica mutua.

Testimonio importante de este esfuerzo, fue la adhesión a la “Declaración de Brasilia sobre la Cooperación Jurídica Internacional contra la Corrupción” en 2017, donde fiscales generales y procuradores generales de once países latinoamericanos, fueron convocados para coordinar sus acciones en la investigación de los casos Odebrecht y Lava Jato<sup>13</sup>. Resulta un aspecto central para el país, continuar abordando este tema, tanto con acciones internas como con

---

12 OEA. Informe de situación diciembre 2020: Crisis de migrantes y refugiados venezolanos. [En línea] 2020 [Consulta: 11 de enero 2021]. Disponible en: [http://www.oas.org/fpdb/press/OEA\\_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf)

13 ODEBRECHT: fiscalía firma acuerdo de cooperación internacional [En línea] El Comercio, Lima, 16 de febrero de 2017. [Consulta: 12 enero 2021]. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/justicia/odebrecht-fiscalia-firma-acuerdo-cooperacion-internacional-402343-noticia/>

una ampliación de los lazos de cooperación internacional. Asimismo, resulta vital identificar posibles futuras fuentes de corrupción procedentes de actores externos, especialmente los ligados al narcotráfico o a empresas multinacionales con influencia en sectores estratégicos de la economía nacional, que responden a las agendas políticas o geopolíticas de sus respectivos gobiernos de origen.

El tráfico ilícito de drogas, y su dimensión internacional es un asunto especialmente sensible para la seguridad nacional peruana. Han sido extensamente estudiados, los graves problemas estructurales producidos por las mafias transnacionales y su relación con el incremento de la violencia, la corrupción y la inseguridad ciudadana. Perú, siendo uno de los principales productores de hoja de coca del mundo, requiere activamente de la cooperación internacional para combatir este problema desde varias aristas: programas de desarrollo alternativo para la erradicación de cultivos ilícitos, identificación y sanción del lavado de dinero y paraísos fiscales, convenios de intercambio de inteligencia y de procesamiento judicial, buscar una cooperación más activa con los Estados Unidos (el principal mercado de la cocaína latinoamericana), la Unión Europea, Colombia, Bolivia y otros países de la región<sup>14</sup>.

En relación con el eje político-diplomático, resulta indispensable para el Perú continuar trabajando activamente en un proceso de integración regional y vecinal, especialmente tomando en cuenta lo grandes retos que ha generado la globalización, la formación de grandes bloques, y la proyección del Asia-Pacífico como la principal zona de crecimiento económico mundial. La conciencia de esta necesidad, llevó al Perú a ser un protagonista en la fundación de la Alianza del Pacífico junto con Chile, México y Colombia. Este bloque parece ser una de las iniciativas de integración más pragmáticas y promisorias de la región. Además de la firma de los ya mencionados tratados de libre comercio, así como la creación del Mercado Integrado Latinoamericano como un mecanismo de integración bursátil transnacional de los países miembros, la Alianza del Pacífico podrá también desarrollar mecanismos de cooperación mutua en otras áreas

---

14 GARCÍA, Jaime. Nuevos escenarios del narcotráfico en el Perú [En línea]. Lampadia. 19 de octubre 2020 [Consulta: 20 de enero 2021]. Disponible en: <https://www.lampadia.com/analisis/otros/nuevos-escenarios-del-narcotrafico-en-el-peru/>

vitales, incluyendo la cultural y educativa. Asimismo, se proyecta que el Perú continuará estrechando su relación bilateral con los tres países limítrofes que no están integrados a la Alianza del Pacífico: Brasil, como una potencia regional y un importante socio comercial, con Ecuador profundizando el proceso de acercamiento y cooperación que se ha desarrollado desde la firma del Acta de Brasilia (1998) y con Bolivia, país con el cual Perú comparte profundos vínculos históricos y culturales.

Respecto a la relación vecinal con Chile, más allá de las tensiones generadas por el litigio en la Corte de La Haya (2014), y la persistencia de animosidades presentes desde la Guerra del Pacífico en algunos sectores de la población y de la clase política, el acercamiento bilateral desde la década de 1990 ha sido intenso desde el punto de vista social, económico, político y diplomático. Ambos países han avanzado hacia una mayor integración de sus mercados gracias a sus afinidades culturales, su cercanía territorial, sus políticas macroeconómicas y marcos legales compatibles. Esto ha permitido abordar desafíos internacionales de manera conjunta, y celebrar una amplia red de acuerdos comerciales y de inversión, junto con la formación de gabinetes binacionales. Hitos importantes fueron, el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 38) que entró en vigor en 1998, y que se amplió con el Tratado de Libre Comercio aplicable desde 2009. Ello ha ido de la mano con el hecho de que entre 1990 y 2017 los migrantes peruanos constituían la principal comunidad de extranjeros residentes en Chile, existiendo, a principios de 2020, más de 230.000 residentes legales<sup>15</sup>. Paralelamente se ha desarrollado una intensa integración fronteriza en Tacna y Arica. Asimismo, el intercambio comercial es de aproximadamente 3.000 millones de dólares y la inversión chilena en Perú es de 20.000 millones de dólares aproximadamente, especialmente en los sectores de los sectores de

---

15 GODOY, Gloria. Según estimaciones, la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019 [En línea] Instituto Nacional De Estadísticas de Chile (INE), 12 de marzo 2020 [Consulta: 21 de enero 2021]. Disponible en: <https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019>

retail, energía e industria. Al mismo tiempo, durante la última década las inversiones peruanas en Chile han ido creciendo consistentemente.

Desde el punto de vista diplomático, ambos países han compartido una preocupación por la consolidación de la democracia representativa en la región y por el avance hacia una integración económica latinoamericana. Perú apoyó la idea del PROSUR, y compartió una visión común con Chile respecto al tema de la crisis venezolana. Ambos países miran al Asia-Pacífico como el principal mercado de destino de sus exportaciones, y son decididos promotores de la Alianza del Pacífico como un medio privilegiado de integración, para enfrentar conjuntamente los retos de la globalización.

Considerando este intenso proceso de cooperación, es pertinente recordar un discurso dado por el notable historiador peruano José de la Riva-Agüero en 1932, cuando aún estaba muy fresca en la memoria peruana la “Cuestión de Tacna y Arica”. Él señalaba que, una vez superadas las rivalidades suscitadas por la guerra, Chile estaba destinado a convertirse en un aliado natural de Perú y, que esta asociación se lograría desarrollando intereses comunes a través de instituciones bilaterales que crearan lazos permanentes y de mutua complementariedad económica, política y social. Estando cercanos a la conmemoración de los cien años de la firma del Tratado de Lima (1929), las proyecciones de Riva-Agüero se están materializando en iniciativas concretas que responden a intereses nacionales comunes, y al ethos cultural e histórico compartido por ambos países<sup>16</sup>.

## Conclusiones

Importantes aspectos de la política exterior peruana en los próximos años, estarán condicionados tanto por el impacto económico y sanitario generado por la presente pandemia del Covid-19 en el país, como por los rumbos políticos que defina el nuevo gobierno peruano que asumirá el poder en julio de 2021.

Una situación de inestabilidad interna y de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, posiblemente pondrán al país en una

---

16 DE LA RIVA AGÜERO, José. Obras Completas: Emancipación y República. Tomo VII. Lima, 1971, pp. 303-343.

situación más vulnerable frente a algunos de los temas de seguridad nacional mencionados en el presente texto. Sin embargo, también algunas de las principales políticas de la agenda internacional peruana, tendrán una línea de continuidad debido a la existencia de una política de Estado promovida por la Cancillería y otras instituciones, por los compromisos y tratados internacionales suscritos por el país y, por los importantes intereses y desafíos económicos, de integración y geopolíticos que se vislumbran en el escenario internacional durante los próximos años.

## BIBLIOGRAFÍA

- DURAND, Francisco. Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: Oxfam, 2019.
- GARCÍA, Jaime. Nuevos escenarios del narcotráfico en el Perú [En línea]. Lampadia. 19 de octubre 2020 [Consulta: 20 de enero 2021]. Disponible en: <https://www.lampadia.com/analisis/otros/nuevos-escenarios-del-narcotrafico-en-el-peru/>
- GHEZZI, Piero y GALLARDO, José. Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Universidad del Pacífico – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013. pp. 15-16.
- GODOY, Gloria. La cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019 [En línea] Instituto Nacional De Estadísticas de Chile (INE), 12 de marzo 2020 [Consulta: 21 de enero 2021]. Disponible en: <https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019>
- LUNA, Eva. «Perú cerca del colapso sanitario por covid-19, ante temores de nueva ola». El Mercurio. Santiago de Chile, 11 de enero de 2021: A5.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Alianza del Pacífico. [En línea] [Consulta: 12 de enero 2021]. Disponible en: [https://minrel.gob.cl/alianza-del-pacifico/minrel\\_old/2012-08-27/231038.html](https://minrel.gob.cl/alianza-del-pacifico/minrel_old/2012-08-27/231038.html).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores – PESEM 2015-2021 [En línea] 6 de enero de 2016 [Consulta: 12 de enero 2021]. Disponible en: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/>

ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores-pesem-2015-2021/file

NOVAK, Fabián, y NAHAMÍAS, Sandra. El bicentenario de la política exterior peruana y su proyección en un mundo de cambio. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2020. pp. 215-217.

ODEBRECHT: fiscalía firma acuerdo de cooperación internacional [En línea] El Comercio, Lima, 16 de febrero de 2017. [Consulta: 12 enero 2021]. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/justicia/odebrecht-fiscalia-firma-acuerdo-cooperacion-internacional-402343-noticia/>

OEA. Informe de situación diciembre 2020: Crisis de migrantes y refugiados venezolanos. [En línea] 2020 [Consulta: 11 de enero 2021]. Disponible en: [http://www.oas.org/fpdb/press/OEA\\_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf)

DE LA RIVA AGÜERO, José. Obras Completas: Emancipación y República. Tomo VII. Lima, 1971.

VERGARA, Alberto. La crisis del COVID-19 como Aleph peruano. En: PETTINÀ, Vanni y ROJAS, Rafael. América Latina: Del estallido social a la implosión económica y sanitaria post COVID-19. [En línea] Octubre, 2020. [Consulta: 1 de enero 2021]. Disponible en: <https://vergarapaniagua.files.wordpress.com/2020/07/alephfinal-1.pdf>

WALSH, Michael. Australia called for a COVID-19 probe. China responded with a trade war. [En línea]. ABC News. 2 de enero 2021 [Consulta: 11 enero 2021]. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2021-01-03/heres-what-happened-between-china-and-australia-in-2020/13019242>



## **CAPÍTULO 3**



# **CHILE Y PERÚ: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO**



## CAPÍTULO 3

### CHILE Y PERÚ: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

JORGE GATICA BÓRQUEZ\*

#### Introducción

Desde el inicio de la grave crisis global provocada por el COVID-19, se han escuchado insistentemente y desde diferentes lugares, las palabras “imprevisto” y “desconcierto”, por nombrar solo algunas que permiten describir fenómenos que no se esperaban, o las reacciones ante la ocurrencia de ellos. Gobernantes, científicos, líderes de organizaciones y referentes de opinión –pero también los ciudadanos comunes– se han mostrado “sorprendidos” frente a esta delicada situación.

Pero ¿es así realmente? La catastrófica pandemia global provocada por el COVID-19 ¿ha sido un hecho inesperado, que ha golpeado sorpresivamente a todo el mundo, incluyendo a los gobiernos estatales, las organizaciones multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales, el mundo privado y todo tipo de organismos sociales existentes hoy? Sinceramente pareciera ser que no, lo que se demuestra con algunos ejemplos:

En el documento de estudios de futuro liberado en diciembre del año 2012 por el National Intelligence Council (NIC), se encuentra mencionada la palabra pandemia en 26 oportunidades. Uno de los párrafos más expresivos es el siguiente:

“Nadie puede predecir qué patógeno será el próximo en comenzar a propagarse a los humanos, o cuándo o dónde tal desarrollo ocurrirá. Pero los humanos seguirán siendo vulnerables a las pandemias, la mayoría de las cuales

---

\* Doctor en Estudios Americanos. Profesor Titular de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588> [jgatica@anepe.cl](mailto:jgatica@anepe.cl)

probablemente se originarán en animales. [ ] Un nuevo patógeno respiratorio fácilmente transmisible que mata o incapacita a más del uno por ciento de sus víctimas, se encuentra entre los eventos más perturbadores posibles. A diferencia de otros eventos globales disruptivos, tal brote daría lugar a una pandemia global que causaría directamente sufrimiento y muerte en todos los rincones del mundo, probablemente en menos de seis meses”<sup>1</sup>.

Cinco años después, el mismo organismo estadounidense liberó el documento llamado “Paradox of Progress”, en el cual se elaboraron varios posibles escenarios futuros, como parte de su metodología de trabajo. En uno de ellos, el llamado “Islas”, se describe como uno de los hechos que permitían la configuración de este, es una pandemia mundial que “redujo drásticamente los viajes a nivel global, en un esfuerzo por contener la expansión de la enfermedad, lo que contribuyó a desacelerar el comercio mundial y ralentizar la productividad”<sup>2</sup>.

En otra parte del estudio del National Intelligence Council, se estableció que, en el área del Este y Sudeste de Asia, y en cuanto a salud pública “*varios países de la región se consideran puntos críticos para la aparición de virus de influenza con potencial pandémico. El virus aviar H5N1, altamente patógeno, es endémico en aves de corral en China, Indonesia y Vietnam, y tiene una alta tasa de mortalidad en humanos. El virus altamente patógeno H7N9 también está circulando en las aves de corral chinas, observándose un mayor número de casos humanos desde 2013*”<sup>3</sup>.

Por otra parte, en el documento publicado en el año 2014 por el Ministerio de Defensa del Reino Unido llamado *Global Strategic Trends - Out to 2045*<sup>4</sup>, se hizo una clara advertencia respecto al riesgo de pandemias provocadas por agentes patógenos altamente contagiosos,

---

1 National Intelligence Council. Global Trends 2030 (Dic 2012), p 23.

2 National Intelligence Council. Global Trends. Paradox of Progress (Ene 2017), p. 51.

3 *Ibíd*, p. 91.

4 Ministry of Defence. Strategic Trends Programme. Global Strategic Trends – Out 2045. Fifth Edition. 2014

lo que se reiteró en la 6ta. Edición de este estudio titulado *Global Strategic Trends – The Future Starts Today*, elaborado en el año 2018<sup>5</sup>.

Como las antes mencionadas, hay otras prestigiosas publicaciones sobre estudios de futuro que advertían sobre este riesgo inminente para la salud de la población mundial que, como tantas otras veces ha ocurrido, por distintas razones se han ignorado. Con esta prevención entonces, se invita a revisar el futuro de las relaciones binacionales Chile-Perú, posteriores a esta crisis sanitaria.

### **Una relación binacional compleja**

Cuando se habla de diseñar un futuro común entre Chile y Perú tras la grave pandemia del COVID-19, es necesario considerar un aspecto que, siendo esencial, normalmente se evita abordar porque resulta algo incómodo a ambos lados de la frontera. Es indispensable desterrar definitivamente la lógica del conflicto y todos los resabios de la Guerra del Pacífico.

No es esta la instancia de profundizar sobre las causas de este hecho, que en sí mismo es un lastre enorme. En este sentido, se han hecho esfuerzos muy importantes en diversos sectores de la administración pública, en el mundo privado (especialmente empresarios) y también en la academia. Ejemplo de ello, es el grupo de trabajo *“Generación de Diálogo Perú-Chile/Chile-Perú”*, el cual declara como su misión *“generar espacios de diálogo informal entre actores de la sociedad peruana y chilena, en torno a temas específicos de la agenda bilateral, con vistas a identificar posibles áreas de cooperación e integración, que permitan construir una nueva relación entre ambos países basada en la confianza y el mutuo entendimiento”*<sup>6</sup>.

Esta situación es reconocida por académicos chilenos y peruanos. Joaquín Fernandois, hace casi 10 años plateaba que, *“existe un estado de ánimo de hostilidad potencial y al menos de desconfianza que*

---

5 Ministry of Defence. Strategic Trends Programme. The Future Starts Today. Sixth Edition. 2018

6 Generación de Diálogo Perú-Chile/Chile-Perú. Disponible en <http://www.generaciondedialogo.org/index.php/pages/quienes-somos>, consultado el 19 de octubre del 2020.

*sigue muy vivo 130 años después de los hechos bélicos*<sup>7</sup>. Por su parte, el académico peruano Antonio Zapata afirmaba que, para el Perú, Chile *“ha sido el enemigo por excelencia, la contradicción en estado puro”*. Agregaba que para Chile, el pueblo peruano es *“percibido como un pueblo resentido en el alma y dispuesto a seguir disputando con regularidad en el ánimo de la revancha”*<sup>8</sup>.

Un poco antes, José Rodríguez Elizondo comentaba al respecto que, *“Hoy parece evidente que ese orgullo mutó en arrogancia focalizada y que ésta sirvió poco al interés nacional. En contrapunto con el rencor peruano, amarró el desarrollo futuro de ambos países a una íntima enemistad, que se expresaría, para unos, en la obligación de conservar lo ganado y, para otros, en la necesidad de recuperar lo perdido. Ese amarre impediría asomarse a las posibilidades de una cooperación que los potenciara a ambos conjuntamente”*<sup>9 10</sup>. Lamentablemente, estas ideas expresadas ya hace casi una década aún se mantienen vigentes, con sobradas muestras en ambas sociedades<sup>11</sup>.

Se esperaba que el fallo del diferendo marítimo dado por la Corte Internacional de Justicia en el año 2014, operara como un punto de inflexión histórico. Lamentablemente, el asunto del *“triángulo terrestre”* de 3,7 hectáreas aún no resuelto, aunque insignificante en lo territorial, tomó un enorme valor cualitativo en el futuro de la relación, manteniéndose como un problema que si bien es cierto

---

7 FERMANDOIS, Joaquín. (2011). De la paz final a la paz herida. Konrad Adenauer Stiftung, Instituto. de Estudios Internacionales. PUC del Perú, & Universidad de Chile, Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos. Pp. 67-80. Lima: Equis Equis S.A.

8 ZAPATA, Antonio. (2011). De Ancón a La Haya: Relaciones diplomáticas entre Chile y Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), & Universidad de Chile, Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos Históricos. Pp. 11-28. Lima: Equis Equis S.A.

9 RODRÍGUEZ Elizondo, José (2004). Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro. Santiago Quebecor World Chile.

10 Al hablar del orgullo que mutó en arrogancia, Rodríguez Elizondo aludía a los efectos en la autoimagen de la sociedad chilena, después del triunfo sobre Perú en la Guerra del Pacífico.

11 Solo como ejemplos: aún el simbólico cuadro “El repase” adorna portadas de trabajos académicos publicados el año 2019 y se exhibe en el Museo Histórico Militar del Perú; por su parte, en Chile, se cuelgan fotos de la guerra en lugares o instituciones públicas, que hieren profundamente la memoria de los peruanos caídos en combate.

que no causará una nueva guerra, tal vez ni siquiera una crisis en las relaciones binacionales, es un asunto que incomoda y que, en ocasiones podría llegar a condicionarlas.

## El contexto internacional de la crisis COVID-19

En otro orden de ideas, analizar las relaciones futuras entre dos países vecinos después de esta grave crisis mundial, requiere previamente hacer una somera reflexión sobre lo que está ocurriendo en la región y en el mundo. Dado que no es el propósito central, solo se abordarán en términos generales algunos fenómenos que están afectando al sistema internacional, las que se estiman relevantes para dar contexto a la relación que sostienen y pretenden mantener Chile y Perú después de sufrir los efectos del virus COVID-19. La crisis aún está en desarrollo, con señales fuertes pero no definitivas a partir de las siguientes interrogantes.

a) ¿Está en retirada el multilateralismo?

Sabido es que las situaciones críticas dejan en evidencia lo mejor y lo peor de los seres humanos. Por ello, ¿alguien hubiera imaginado a países europeos disputándose los cargamentos de respiradores mecánicos?<sup>12</sup> ¿O a empresas o instituciones chilenas haciendo vuelos desde Asia, usando rutas secretas, para evitar que insumos médicos fueran embargados en algún aeropuerto?<sup>13</sup> Parece ser que ante una crisis de gran magnitud como la que se está viviendo, el impulso natural del ser humano llevó inicialmente a un *"sálvese quien pueda"*. Por ello EE.UU. renunció a la OMS, entidad especializada de la ONU que ha perdido una cuota importante de credibilidad debido a su poca capacidad de gestión en esta crisis. El retiro norteamericano que se hará efectivo a mediados del año 2021 podría incentivar a otros países a hacer algo similar, porque consideran que los beneficios no son mayores que los costos de pertenecer a ella. Sin embargo, todo indica que la solución no pasa por ello. Siguiendo a Cristian Garay

---

12 La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200403/48286252340/turquia-retiene-avionrespiradores-espana.html>, consultado el 16 de octubre del 2020

13 CNNChile. Disponible en: [https://www.cnnchile.com/coronavirus/guerra-de-los-respiradores-manalich-insumos-pais-estricto-secreto\\_20200405/](https://www.cnnchile.com/coronavirus/guerra-de-los-respiradores-manalich-insumos-pais-estricto-secreto_20200405/), consultado el 17 de octubre del 2020

en su columna de opinión publicada hace unos meses en El Líbero “Multilateralismo, no multi o unipolarismo”<sup>14</sup>, indica que la apuesta debiera ser reforzar o remozar organizaciones multilaterales añejas e incapaces de dar respuestas a los problemas de hoy.

b) ¿Cuál será el rol de las potencias mundiales y regionales?

Se habla de la disminución de la capacidad de las superpotencias para ejercer su *poder blando* (usando la categoría que propuso Joseph Nye). De China, por el desprestigio que le habría significado la forma como manejó la crisis del Covid en sus inicios. De EE.UU. por su tendencia al aislacionismo. En este contexto, la pregunta para Chile y el Perú es ¿Pueden países pequeños en el sistema internacional, dependientes de ambos gigantes en muchos aspectos, enojarse y prescindir de sus relaciones con alguno de ellos? Todo indica que, independiente de lo bien o mal que les parezca la forma de comportarse de las grandes potencias, no es posible hacer mucho más e intentar continuar sosteniendo las relaciones con ellas en los mejores términos posibles.

Un claro ejemplo respecto de aquello, es la pugna por tomar el liderazgo en la tecnología 5G, que parece tan potente como la que se está dando por lograr la vacuna contra el Covid-19. En ambos casos, a países pequeños solo pueden intentar acceder al mejor proveedor, incluso optar por la condición de aliado estratégico si las condiciones lo permiten, entendiendo y asumiendo las externalidades que este alineamiento pudiese incluir.

Por otra parte, en lo regional, México y Brasil han tendido al aislacionismo, por lo que lo que se estaría generando algún grado de vacío de liderazgo en la región. La pregunta que surge es, si estos países poseen las condiciones para ejercer algún grado de liderazgo.

c) ¿Se verá un aumento del poder del Estado?

---

14 GARAY, Cristian. “Multilateralismo, no multi o unipolarismo”. Disponible en <https://eliberio.cl/opinion/cristian-garay-multilateralismo-no-multi-o-unipolarismo/>, consultado el 18 de octubre del 2020.

Todo indicaría que sí. El Estado sigue siendo el ente que, a través de sus instrumentos de poder, debe dar las respuestas que la sociedad demanda cuando se ve amenazada. A modo de ejemplo, en esta crisis se vio en prácticamente todos los países del mundo, a las Fuerzas Armadas trabajando no solo en tareas de orden y seguridad, sino también en transportes estratégicos de insumos, provisiones, personal médico y enfermos, en el despliegue y operación de instalaciones sanitarias de emergencia e, incluso, en provisión de alimentación a la población más vulnerable.

No obstante, también surgieron otros actores, como lo ocurrido en Chile con la coordinación de la red pública y privada de salud, articulada por el Subsecretario de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud<sup>15</sup>, e importante el rol de los alcaldes. Al respecto, José Fernández Richard señala: *“Los municipios chilenos forman parte del Estado, en su calidad de servicios públicos descentralizados, bajo la fórmula de una corporación de derecho público y con personalidad jurídica para satisfacer las necesidades de la comunidad local, y en tal calidad son contemplados en la Constitución Política”*<sup>16</sup>.

d) ¿Cuál será el real impacto de la pandemia en las economías nacionales y qué tan rápido podrá recuperarse la región?

Desde esa perspectiva la región enfrenta graves dificultades. Según datos de la CEPAL de julio de 2020, el Producto Interno Bruto en la región caerá para este año en promedio en un -9,1%. En este plano, el PIB de Chile caería un -7,9% y, el de Perú un -13%. La pobreza regional sumaría 45 millones de personas llegando a 230 millones, correspondiendo a un 37,3% de la población de Latinoamérica. Dentro de estos números, la pobreza extrema aumentará en 28,5 millones, llegando a 96,2 millones, correspondiente a un 15,5% del total de la población<sup>17</sup>.

---

15 Diario Oficial de la República de Chile, Núm. 42.621-B, del 1 de abril de 2020

16 FERNÁNDEZ Richards, José. (2020). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009)

17 CEPAL (2020) Informe Especial N°5 COVID-19. Pp 9 a 11. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf)

La CEPAL también estima que cerrarían más de 2.7 millones de empresas formales en la región, con la pérdida de 8.5 millones de puestos de trabajo<sup>18</sup>. La situación particular de Chile y Perú se muestra pesimista, aunque no peor que el resto de los países sudamericanos. A esto se le debe sumar la importante disminución de la recaudación de los gobiernos, lo que impacta en la capacidad de dichos países para implementar planes de ayuda a los más desposeídos. Una siguiente derivada, será que los gobiernos deberán endeudarse o bien utilizar sus ahorros, dinamizando un peligroso círculo vicioso que debilitaría la capacidad estructural que tendrían después de algunos años de estabilidad económica.

e) ¿Cómo enfrentarán la compleja y delicada situación de las migraciones masivas?

La mala situación económica en varios países de la región preexistente al Covid-19 y, las buenas expectativas existentes en Chile y Perú, ya habían incrementado las migraciones en los últimos 20 años hacia estos dos países. Ello, porque eran vistos como destinos que ofrecían oportunidades para personas honestas, que en su gran mayoría habían identificado en esas naciones una posibilidad de desarrollar sus proyectos de vida. Sin embargo, la situación post Covid-19 seguramente será peor. No obstante este fenómeno debe analizarse en conjunto con lo que ha ocurrido durante la crisis sanitaria, en la cual se ha observado una tendencia al proteccionismo y a la exacerbación de los nacionalismos. El deterioro de la situación de las poblaciones locales en términos de desempleo, disminución de rentas y expectativas, también influiría negativamente en la actitud hacia los migrantes, quienes dejarían de ser vistos como aportes a la sociedad local, convirtiéndose en amenazas o competidores.

f) ¿Cómo afectarán en un plazo mediano y corto los efectos del cambio climático?

De acuerdo a las mediciones del Panel Internacional del Cambio Climático (IPCC) de la ONU, hacia fines de siglo el nivel medio del mar aumentaría hasta casi un metro, como consecuencia del calentamiento de la tierra y el deshielo de glaciares y casquetes

---

18 *Ibíd*, p. 23.

de hielo polares. Si las emisiones de carbono no son detenidas, un aumento de 4° de temperatura de la tierra elevaría el mar entre siete y once metros sumergiendo territorios en que viven de 470 a 760 millones de personas<sup>19</sup>. La desertificación y la crisis hídrica, también es consecuencia del calentamiento global, considerándose que un lugar con menos de 1.700 m<sup>3</sup> de agua al año por persona está en condición de crisis hídrica. De este modo, Lima tuvo en 2019, 125 m<sup>3</sup> por persona<sup>20</sup>. Chile ha tenido 10 años continuos de sequía, con una reducción de entre un 25% y un 40% de las precipitaciones conforme a los registros históricos<sup>21</sup>.

A todo lo anterior se suma la inestabilidad interna manifestada en especial en el segundo semestre del año pasado en varios países de la región, con expresiones sociales violentas en Perú y más aún en Chile. Asimismo, es necesario incorporar al análisis también otros conflictos internos de más larga data, como lo que ha estado ocurriendo en Perú en la zona del VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) y en Chile en la Araucanía.

### **Observando juntos hacia el porvenir**

Pensando en cómo deberían observar el futuro Chile y el Perú, se hace evidente que, observando el mundo actual, es necesario mirar juntos el futuro. En una entrevista concedida a la revista Realidad y Perspectivas de la Universidad de Chile, el Canciller Andrés Allamand refiriéndose a la necesidad y conveniencia de profundizar nuestros lazos con el Perú señaló:

“Con el Perú podemos avanzar en todos los planos. Hay que trabajar juntos, con gran coordinación, en los temas migratorios. Hay un aumento de ingresos ilegales que preocupa a ambos países y todo indica que

---

19 La Tercera, 27 nov 2017. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/simulaciones-muestran-alza-del-nivel-del-mar-inundaria-costas-ciudades-chile/>

20 Gestión. Disponible en <https://gestion.pe/peru/desabastecimiento-de-agua-potable-un-problema-adicional-en-medio-de-la-crisis-por-el-coronavirus-noticia/?ref=gestr>

21 BBCL. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2020/04/26/expertos-apuntan-a-que-mega-sequia-que-afecta-a-chile-se-prolongara-por-todo-este-2020.shtml>

la presión migratoria aumentará. En todo caso, estamos adelantando con mucho entusiasmo la puesta en práctica del Consejo Bilateral de Prospectiva acordado en la Declaración Presidencial de Paracas, para tratar con gran protagonismo de la sociedad civil, esto es yendo más allá de lo empresarial, y con una visión 'binacional' los grandes temas del futuro"<sup>22</sup>.

Lo expresado por el Canciller, dice relación con lo ocurrido en el marco del III Gabinete Binacional de Ministros Perú-Chile, en el cual se firmó la declaración de Paracas por parte de los presidentes Piñera y Vizcarra. En el punto 6, se manifiesta la intención de establecer un "Consejo Bilateral de Prospectiva que proporcione una visión de largo plazo, que facilite a ambos países la toma de decisiones respecto de desafíos comunes, fortaleciendo la integración y el desarrollo"<sup>23</sup>. Esto fue ratificado durante la reunión protocolar sostenida por el Canciller Allamand con el nuevo embajador del Perú en Chile, Sr. Jaime Pomareda, la que fue informada por la Agencia Peruana de Noticias bajo el título "Chile y el Perú acuerdan densificar y profundizar sus relaciones con visión de futuro"<sup>24</sup>.

La declaración del Canciller contiene elementos de gran profundidad e importancia, cuando se refiere al protagonismo de la sociedad civil, más allá del ámbito empresarial. En efecto, en el último tiempo, parte relevante de la relación binacional ha estado marcada por las inversiones de privados en ambos lados de la frontera, lo que se refleja claramente en la tesis de las cuerdas separadas que se empleó durante el diferendo marítimo. Sin embargo, esta expresión da cuenta de la complejidad de la relación entre ambos países, la que a la luz de los hechos se aleja del paradigma tradicional de corte

---

22 Programa de Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho U. de Chile. (2020) Entrevista a Canciller Andrés Allamand. Revista Realidad y Perspectivas N° 87. Pp 5 y 6.

23 GOBIERNO DEL PERÚ. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/52353-declaracion-de-paracas-con-ocasion-del-encuentro-presidencial-y-iii-gabinete-binacional-de-ministros-peru-chile>, consultado el 12 de octubre del 2020.

24 ANDINA. Disponible en <https://andina.pe/agencia/noticia-chile-y-peru-acuerdan-densificar-y-profundizar-sus-relaciones-vision-futuro-816296.aspx>, consultada el 12 de octubre del 2020

neorrealista, que se centra en el Estado y las relaciones con sus vecinos basada en el equilibrio de poderes y de elementos de fuerza, aun con el reconocimiento de otros actores en el sistema internacional, para acercarse a una lógica más cercana al neoliberalismo institucional propuesto por Keohane y Nye, aunque con rasgos muy particulares.

Se evidencia entonces, que una relación binacional no puede definirse adecuadamente solo desde un arquetipo, lo que lleva a pensar que académicos de ambos países debiesen reflexionar de manera más profunda para lograr el desarrollo de un modelo teórico que sea capaz de explicar las inestables y complejas relaciones entre Chile y el Perú a lo largo de sus 200 años de historia. Ello resultaría esencial en la preparación de ambos países para enfrentar juntos los retos del futuro, teniendo en cuenta que en el análisis del vínculo binacional, se requiere tener en cuenta que ambos países se aproximan al mundo juntos, en tanto miembros de organismos o alianzas tales como la Alianza del Pacífico, PROSUR, la APEC y el CPTPP, lo que implica la aplicación de estrategias particulares y, el cumplimiento de compromisos multilaterales.

### **¿Cómo se hace realidad este deseo de mirar juntos hacia el futuro?**

Sin duda, el solo hecho de declarar la intención de mirar juntos hacia el futuro es una excelente noticia, pero la preocupación ahora debiese estar focalizada en cómo operacionalizar esta prometedora intención. Sabido es que una gran idea que no se concreta es solo una quimera. En consecuencia, es necesario profundizar en el cómo hacerlo y en el qué se necesita para ello.

En dicho sentido, surge naturalmente la idea de la Planificación Estratégica, concepto tan usado en lo discursivo pero olvidado en los hechos. Incorporado en los más diversos ámbitos (empresas, organizaciones públicas y privadas, etc.), hoy en muchos aspectos de la gestión pública de los Estados es una herramienta ausente. En términos simples, la planificación estratégica es un “proceso en el cual

se vinculan los objetivos que se persiguen con los medios disponibles para lograrlos y la forma de emplear estos últimos”<sup>25</sup>.

De este modo, la primera consideración fundamental es definir con la mayor claridad posible y, sabiendo que es un ejercicio muy complicado de realizar, los intereses de ambos países. Al respecto, el Perú tiene una ventaja comparativa relevante. A través de una consistente estructura que ha levantado y que tiene sus orígenes en los años 60 del siglo pasado, ha logrado construir miradas de futuro que le permiten al menos ciertos bosquejos del proyecto de país que quieren construir. En efecto, en este aspecto, el Perú lleva 20 años de ventaja respecto a Chile en la institucionalidad desarrollada y, con algunos productos concretos muy interesantes.

Antes de abordar los productos, resulta pertinente revisar algo de la historia, ya que generar una capacidad de anticipación estratégica para elaborar planificación de largo y mediano plazo, no es un asunto simple de realizar.

La idea de planificación nacional de largo plazo y, en consecuencia, de los estudios de futuro, nace en el Perú institucionalmente en el año 1962 con la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social<sup>26</sup>. Esta entidad tendría sus años dorados durante los gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez, con una marcada tendencia hacia un modelo centralista, con un Estado fuerte y planificador. Al regreso de los gobiernos democráticos, esta pretensión cayó en el descrédito y prácticamente desapareció, hasta que en 1992 la entidad ejecutiva del sistema, el Instituto Nacional de Planificación fue desactivado<sup>27</sup>.

---

25 GATICA Bórquez, Jorge (2019). La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú. Revista Política y Estrategia N°134. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. P 122.

26 Decreto-Ley N° 14220 del 19 de octubre de 1962. Disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/C9D0675A21A51BDC-05256D25005DC15A?opendocument> Consultado el 7 de octubre del 2020

27 Decreto Ley N° 25548 del 11 de junio de 1992. Disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/C9D0675A21A51BDC05256D-25005DC15A?opendocument>, consultado el 7 de octubre del 2020,

Con motivo de la profunda crisis que vivió el Perú, logró en el año 2002 el Acuerdo Nacional (AN), en cuyo contexto renació la idea de diseñar el futuro del país desde una perspectiva integral retomando la idea de planificación estratégica, la que se protocolizó el año 2008 con la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su organismo ejecutivo, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Junto con ello, se impulsó la formación de especialistas en Prospectiva y otras actividades académicas en esta temática.

En el área de los estudios de futuro, se producen dos impulsos relevantes: el primero, en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. durante el segundo gobierno de Alan García. Posteriormente cuando el Perú inició el proceso de ingreso a la OCDE durante el gobierno de Ollanta Humala, se elaboraron productos muy importantes destinados a cumplir con requisitos o sugerencias de esa organización, tales como “Perú 2021: País OCDE”.

Este desarrollo institucional ha generado productos de gran valor, algunos de los cuales son:

- a) En el año 2014, se publicó la Directiva N° 001-2014-CEPLAN “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico”. Este documento de carácter matriz, dicta la normativa que regula todo el sistema de planeamiento del Estado.
- b) En el año 2015, Torre Tagle elaboró el Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Relaciones Exteriores PESEM 2015–2021, el que fue validado metodológica y estratégicamente por CEPLAN.
- c) El año 2016, la entonces Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA)<sup>28</sup> elaboró la “Fase de Análisis Prospectivo del Proceso de Planeamiento Estratégico de la Seguridad y Defensa Nacional al 2030”.
- d) “PERÚ 2030: Tendencias Globales y Regionales. Fichas de Tendencias”, liberado en mayo de 2017, elaborado por CEPLAN.

---

28 Hoy llamada Unidad de Gestión del Sistema de Defensa Nacional.

Documento de estudios de futuro, que da cuenta del posible estado del mundo, la región y el país, en un horizonte temporal al 2030.

- e) “Pre-imagen del Perú al 2030, las políticas nacionales, sectoriales y territoriales”. Este documento, fue elaborado por CEPLAN en enero del 2017 y presentado al Foro del Acuerdo Nacional; revisado y actualizado en octubre del 2018.
- f) Noviembre de 2018, se emitió la “Guía de Políticas Nacionales”, documento elaborado por CEPLAN “que contiene la metodología para el diseño, la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales”.
- g) Visión 2025, aprobada el 29 de abril del año 2019 por el Foro del Acuerdo Nacional del Perú.
- h) En el año 2019, CEPLAN difundió el “Análisis de los principales riesgos y oportunidades globales para el Perú al 2030”.
- i) Durante el 2019 se elaboró la “Visión Perú 2050”, documento particularmente interesante por la metodología utilizada que consideró una propuesta inicial, dos años de reuniones con más de 4.500 personas, etapas de trabajo con paneles de expertos, una propuesta definitiva consensuada transversalmente y, finalmente, la aprobación por el Presidente Vizcarra.

Lo que se ha relatado con respecto al avance peruano para la elaboración de estudios de futuro, da cuenta del desarrollo de una institucionalidad, de la existencia de expertos y de trabajos reales que han dejado experiencias y, sobre todo, de una incipiente cultura de anticipación estratégica que en Chile no existe, excepto en algunas áreas y de manera aislada y asistémica. Es cierto que los estudios de futuro en el Perú hoy no pasan por su mejor momento y se han debilitado en comparación con lo que fueron hace algunos años atrás. También podría ser verdad lo que dicen algunos expertos peruanos, en cuanto a que es más declarativo que efectivo lo que se ha logrado en esas materias. Pero al menos en dicho país es posible observar elementos que claramente constituyen una base importante sobre la cual comenzar a trabajar en estas materias.

En este contexto, además de declarar buenas intenciones, Chile necesita avanzar en la institucionalidad, generar el conocimiento especializado y una masa crítica de expertos. Esto es lo mínimo e indispensable para ponerse a la par en cuanto al desarrollo teórico con el Perú y trabajar en conjunto. En tal sentido, una vez más la academia chilena está en deuda. En efecto, mientras no se logre producir un debate en el mundo de las ideas, que se concreten en el diseño de modelos de trabajo, y en la preparación de especialistas en diferentes sectores y todos los niveles de las organizaciones, será muy difícil permear a los decisores y lograr la necesaria voluntad para incorporar esta mirada de futuro en la toma de decisiones.

Esta necesidad no es solo práctica. Existe también una componente inmaterial que no puede ser desestimada. Al respecto, es pertinente recordar lo que dice Kenneth Waltz en su obra *Teoría de la política internacional*, “la situación de inseguridad –al menos la incertidumbre acerca de las futuras acciones del otro– es lo que actúa en contra de la posibilidad de cooperación”<sup>29</sup>. En consecuencia, mientras sigan las miradas de desconfianza, el camino de la cooperación seguirá siendo difícil.

## Reflexiones finales

Como se indicó al inicio de este capítulo, la catástrofe global ocasionada por el COVID-19 no fue una sorpresa. La posibilidad de sufrir pandemias catastróficas de esa naturaleza fue mencionada en varios estudios de futuro desde principios de este siglo. Lo ocurrido, probablemente ha sido una falta de aptitudes para precisar los posibles eventos disruptivos en el futuro, y acotar sus posibles efectos locales. También que, existiendo estas capacidades, se ha carecido de suficiente credibilidad por parte de quienes elaboran estos estudios para influir en la toma de decisiones. Lo importante es que no se produzca el síndrome de Casandra, y la sociedad no sea capaz de enfrentar los problemas de manera oportuna y adecuada, aun habiéndolos previsto.

---

29 WALTZ, K. N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. P 156.

Qué duda cabe que el mundo post-pandemia generará riesgos, pero también tendrá múltiples oportunidades, las que requieren ser identificadas. En ese sentido, Chile y Perú tienen una oportunidad histórica para crecer juntos e incluso invitar a otros vecinos a unirse en este esfuerzo. A modo de ejemplificar oportunidades, la producción mundial de cobre el año 2019 alcanzó a 20 millones de toneladas. Chile y el Perú sumados produjeron el 40% del cobre en el mundo. Asimismo, al “triángulo del litio” se podría sumar Perú que posee reservas que alcanzarían 2,5 millones de toneladas en la zona de Macusani.

No obstante, antes de pensar en estrategias es necesario pensar en el futuro, y para ello hay que desarrollar capacidades. En este sentido, es fundamental hacer una precisión metodológica. Cuando se habla de hacer Prospectiva, se refiere a estudios de futuro del modelo conocido como Escuela Francesa, que tiene bases ontológicas y características epistémicas muy precisas. Países pequeños y de baja estatura en el sistema internacional como Chile y Perú, podrían cometer un error intentando trabajar en un futuro imposible de alcanzar. Parece más razonable un ejercicio de *foresight* o *análisis predictivo*, con algunos rasgos y aspectos muy puntales de *prospectiva*.

Finalmente, es bueno recordar la célebre cita atribuida a Séneca: “No hay vientos favorables para aquel que no sabe a dónde va”. En consecuencia, las relaciones binacionales chileno-peruanas y las estrategias que se elaboren, deben estar basadas en estudios de futuro desarrollados científicamente, desde una amplia perspectiva, integrando todas las variables y asumiendo que países como Chile y Perú deben planificar el futuro con mucha flexibilidad, dada la gran cantidad de factores que no están bajo su directo control.

## Bibliografía

- FERNÁNDEZ José (2020) La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Disponible en:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009).
- National Intelligence Council. Global Trends 2030: Alternative Worlds. 2012.
- FERMANDOIS Joaquín (2011) De la paz final a la paz herida. Konrad Adenauer Stiftung, Inst. de Est. Internac., PUC del Perú y Universidad de Chile. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos. Lima: Equis Equis S.A. Pp. 67-80.
- ZAPATA Antonio (2011) De Ancón a La Haya: Relaciones diplomáticas entre Chile y Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Universidad de Chile. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos Históricos. Lima: Equis Equis S.A. Pp. 11-28.
- RODRÍGUEZ José (2004) Chile-Perú. El siglo que vivimos en peligro. Santiago, Quebecor World Chile. Pp. 26-27.
- CEPAL. Informe Especial N°5 COVID-19. 10 de octubre de 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf).
- Universidad de Chile, Facultad de Derecho. (2020) Realidad y Perspectivas. Pp. 5-6.
- GATICA Jorge (2019) La planificación estratégica y su contribución a las relaciones vecinales entre Chile y Perú. Revista Política y Estrategia N°134. Pp. 115-146.
- WALTZ Kenneth (1988) Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. Pp 157-158.
- National Intelligence Council (2017) Paradox of Progress. Washington DC: s.n.



## **CAPÍTULO 4**



# **ARGENTINA-CHILE/CHILE-ARGENTINA: UNA RELACIÓN SOSTENIDA Y DENSA DE CARA A LOS DESAFÍOS FUTUROS**



## CAPÍTULO 4

### ARGENTINA-CHILE/CHILE-ARGENTINA: UNA RELACIÓN SOSTENIDA Y DENSA DE CARA A LOS DESAFÍOS FUTUROS

MIRIAM COLACRAI\*

#### Introducción

Los estudios sobre relaciones bilaterales entre Estados vecinos, realizados tanto por académicos como por funcionarios diplomáticos del área de la defensa y la seguridad, así como también, por periodistas especializados en temas internacionales, no suelen poner el foco en el modo complejo en que dichas relaciones se “construyen”. En este sentido, suele seguirse un enfoque tradicional de la Política Exterior, centrado en las acciones del Ejecutivo y de las respectivas Cancillerías.

En este trabajo, para dar cuenta de la relación bilateral Argentina-Chile/Chile-Argentina, nos proponemos analizar la trayectoria de la misma desde los últimos tramos del siglo XX, y ahondar en todo aquello que ha marcado su carácter “distintivo”, poniendo de relieve la voluntad política de la afirmación del vínculo en sus diversas dimensiones y niveles. Destacaremos el significado del Tratado de Maipú firmado en 2009, entendiendo que este refleja lo construido institucionalmente, y una hoja de ruta para continuar profundizando la relación entre ambos países. Asimismo, recorreremos algunos ejemplos y marcaremos ciertas debilidades evidenciadas en el manejo de la relación ante la emergencia Covid-19. Al final, esbozaremos algunas líneas de acción de cara a desafíos futuros.

**Trayectoria de los vínculos bilaterales en un contexto democrático: crecimiento de la “densidad” de contactos.**

---

\* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad Nacional de Rosario. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2739-0534>  
mircolacrai@gmail.com

El puntapié inicial de lo que posteriormente se fue construyendo como una relación bilateral “normal”, fue la idea de “vecindad” que quedó plasmada tímidamente en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, y el compromiso allí asumido para la solución pacífica de controversias entre ambas naciones. Su artículo 2, precisamente, refiere a la obligación acordada por ambas partes de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza y, de adoptar toda otra medida que pueda alterar la armonía en cualquier sector de sus relaciones mutuas.

Para la Argentina, en 1983, durante la presidencia de Raúl Alfonsín ocurrió un hecho inédito y de significativo ejercicio democrático, cuando se convocó a la población a una “consulta popular no vinculante” respecto de la propuesta de paz con Chile, referida a la cuestión del canal Beagle. El dato sobresaliente para los ciudadanos argentinos, fue que se habilitó una consulta para conocer su parecer frente a una cuestión de índole internacional, cuyo pronunciamiento positivo fue cerca de un 82%.

Los años 90, ahora ya con gobiernos democráticos en ambos países y con la decidida postura de superación de los diferendos limítrofes pendientes, estuvieron jalonados por una variedad de acuerdos en un amplio espectro de cuestiones, tanto del tablero correspondiente a la alta como a la baja política, siendo las primeras, cuestiones de defensa y seguridad. Podría decirse que, consideradas de un modo integral, en ellas subyacía la concepción “paz interdemocrática”<sup>1</sup>, que se alineaban con los compromisos que los gobiernos asumirían años después, en la Carta Democrática de la OEA del año 2001.

Se comenzó a construir una relación asentada sobre una serie de principios que formaron parte del núcleo de coincidencias, a saber: el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el Estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias. Todos ellos han contribuido a perfilar la “nueva cara” de la relación bilateral, a la vez que constituyen factores

---

1 DOYLE, M. “Kant (1983) Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, 3, p.205 y sigs.

que estimulan el compromiso con la profundización de los vínculos ya establecidos.

Esta “nueva relación”, además de haberse producido en contextos democráticos, requirió de la solución y/o encaminamiento de la resolución definitiva de cuestiones territoriales pendientes para adquirir el carácter de “normales”. Cuando ello no se da, entendemos que prevalece una lógica de seguridad que resulta incompatible con la cooperación y genera contextos difíciles, incluso para el desarrollo de acciones integrativas por parte de las sociedades civiles ubicadas cerca de la frontera.

Las modalidades en que se fueron produciendo los acercamientos entre ambas partes, y la transformación producida en el diseño de esta relación constituyen, como ha sostenido Rojas Aravena, un “ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en ámbitos que podían involucrar a las instituciones armadas”<sup>2</sup>.

Dicho proceso de “normalidad” en las relaciones argentino-chilenas, que fue construyéndose desde los años noventa se ha sostenido desde la política, tanto en lo atinente a la centralidad del poder, como al fuerte acompañamiento llevado a cabo por los gobiernos no centrales (provincias-regiones) combinando principios y pragmatismo, favoreciendo la concertación.

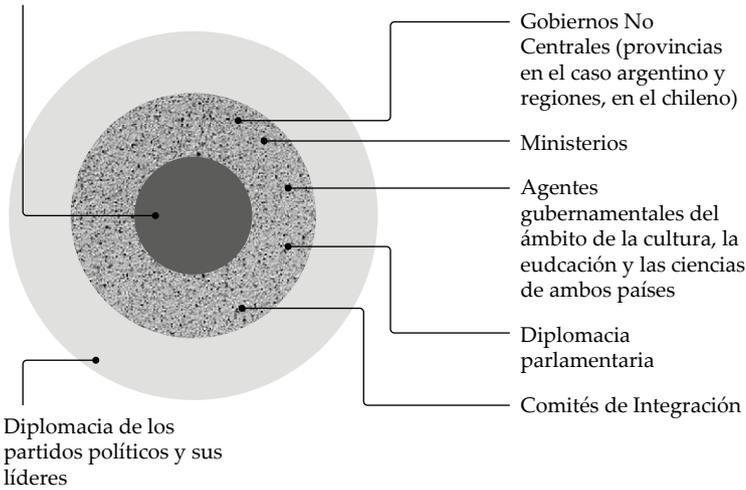
Dicho entramado de relaciones, puede graficarse a nuestro entender, integrando tres anillos concéntricos cuyo centro (*hard core*) está integrado por las relaciones diplomáticas tradicionales y, los restantes anillos, incorporan variadas “diplomacias” gubernamentales, subnacionales y sectoriales, para introducir en el último, también, la diplomacia de los partidos políticos que ha jugado un rol significativo en diferentes momentos de la relación, al que le asignamos, por ahora, un carácter experimental pero que requiere un mayor número de observaciones.

---

2 ROJAS ARAVENA, F. Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile Revista Fuerzas Armadas y Sociedad – Fasoc, Santiago de Chile, Año 17, Nro. 1 – Nro. 2, enero – junio, 2002, pp. 32 – 43.

### Diplomacia tradicional

(Presidentes y Ministerios RREE)



Fuente: elaboración propia (2009)

### La diplomacia tradicional: las relaciones gestadas y sostenidas desde los Ejecutivos y los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa.

La práctica de la Diplomacia Presidencial, concretada en visitas oficiales y reuniones entre jefes y jefas de Estado, conserva rasgos de continuidad entre las distintas administraciones que se sucedieron desde los años noventa. Sus propósitos son variados y apuntan al logro de consensos sobre temas políticos, comerciales, ambientales y de infraestructura. Dichas reuniones, habida cuenta de que la Argentina y Chile son sistemas de gobierno presidencialistas, han operado para estimular el trabajo específico de las diversas instancias gubernamentales y sectoriales. Ellas han propiciado la negociación de temas relevantes, liderando con compromiso político la “continuidad” de las relaciones con un sentido pragmático, minimizando la sensibilidad ocasionada en una o en ambas partes sobre algunos tópicos.

En 1990, se inaugura la práctica de reuniones anuales entre los Presidentes o “Cumbres Presidenciales”. Ese año Carlos Menem y Patricio Aylwin firmaban la “Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena”, que tuvo como nudo central la consolidación de una “frontera de paz”. Al año siguiente, la “Declaración Conjunta sobre Límites” determinó los mecanismos a través de los cuales se resolverían las 24 cuestiones territoriales pendientes<sup>3</sup>, firmándose también, el Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16), que regularía el proceso de liberalización comercial, lo relativo a inversiones, el suministro de gas natural y la explotación conjunta de zonas de fronteras.

Entre 1994 y 1995, se producen otros acuerdos relativos a la organización de un Sistema de Información y Consulta permanente entre las Cancillerías.

En diciembre de 1996 los presidentes de la Argentina y de Chile, Carlos Menem y Eduardo Frei, firmaban en Santiago el denominado Protocolo Adicional al Acuerdo Menem-Aylwin de 1991 sobre los Hielos Continentales (Campos de Hielo Sur). En este punto, y solo para hacer una rápida mención a la dimensión política, vale la pena recordar que, además de la voluntad de las respectivas Cancillerías, fue notoria la acción parlamentaria. Así se llegó a la firma de un nuevo acuerdo por parte de los presidentes el 16 de diciembre de 1998. La meticulosa negociación previa a nivel parlamentario, permitía presumir su aprobación cuando llegase a las Cámaras. Esto se dio de manera simultánea el 3 de junio de 1999, cuando fue ratificado por ambos Congresos<sup>4</sup>.

---

3 En el caso de Laguna del Desierto, ambas partes acordaron someter a arbitraje la zona, constituyéndose un tribunal latinoamericano compuesto por cinco juristas. El tribunal dictó su sentencia el 21 de octubre de 1994 favoreciendo la posición argentina. Chile presentó ante el mismo tribunal un recurso de revisión y posteriormente un recurso de interpretación o modo de ejecución de la sentencia. Un año más tarde, el 13 de octubre de 1995 el tribunal rechazó los recursos presentados por Chile. Ver FUENTES, Claudio, *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza-Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996: Nueva Serie FLACSO.56 p.*

4 COLACRAI, M., BÁRBARO, A., Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales en *Revista Integración y Cooperación Internacional* - 19 - Julio/diciembre 2014 en línea <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/5647>

Con la creación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), mecanismo creado en 1995 para tratar temas y materias de naturaleza bilateral, regional y hemisférica relacionadas con la defensa y la seguridad, y las reuniones bilaterales en las que participan conjuntamente los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios de Defensa (conocido como 2+2) cuya primera reunión tuvo lugar en Zapallar, Chile, en julio de 1997, se conformó un espacio de coordinación y diálogo, en el corazón mismo de las cuestiones de “alta política”.

Además, debe notarse que en el marco del COMPERSEG, se acordó el Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino, el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno y los altos mandos militares de ambos países, con el objetivo de profundizar la cooperación bilateral<sup>5</sup>. Así, en 2002 se creaba el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC), y se constituía el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Binacional en abril de 2006.

La continuidad de COMPERSEG, expresada en la celebración de su reunión XXX el 14 de agosto de 2019, muestra avances importantes en una agenda variada que incluye proyectos conjuntos en materia de ciencia, tecnología y producción para la defensa, la cooperación en materia de Ciberdefensa y operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros.

El marco institucional ofrecido por las Cumbres Presidenciales, ha estimulado la cooperación en una amplia gama de “*issue areas*”, abriendo la posibilidad para que las áreas gubernamentales específicas avancen en acuerdos y acciones.

---

5 Otro paso significativo en la construcción de Medidas de Confianza Mutua fue la solicitud que se hiciera en julio de 1998, desde Argentina y Chile, a la Comisión Económica para América Latina (Cepal), de la ONU, sobre un estudio técnico conducente a la adopción de una metodología estandarizada común para medir los gastos de defensa en ambos países. El informe de la Cepal fue entregado a los dos países en agosto de 2001 y los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa lo aceptaron ese mismo año. (Posteriormente, el mismo procedimiento fue adoptado por otros países de la región).

Dado que no resultaría posible abarcarlos todos, mencionaremos algunos que consideramos de gran relevancia, sobre todo por tratarse de cuestiones de peso para la política vecinal y el trabajo cooperativo. Entre ellos, merecen nuestra atención: el Tratado sobre Medio Ambiente del 2 de agosto de 1991 –donde se menciona la cooperación antártica–, y el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos, por el cual se establece un Grupo de Trabajo que elaboraría un inventario común de los recursos hídricos compartidos. También, el “Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes” suscrito en Santiago, el 8 de agosto de 1997, que crea la Comisión Mixta respectiva y cuyo reglamento de funcionamiento fue aprobado en 2011.

Un acontecimiento de especial relevancia se produciría con la firma de la “Declaración presidencial de El Calafate”, el 29 de agosto de 2003, que impulsó estudios y acciones conjuntas relativos a los problemas del cambio climático y el deterioro de la capa de ozono, entendida como una situación que afectaba de manera particular a las regiones patagónicas y la Antártica. Corresponden también a esta etapa de la Diplomacia Presidencial, la adopción de la Carta del Futuro para la Integración Informática y, la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas. En la agenda educativa, se avanzó en el reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior. Como veremos más adelante, el Tratado de Maipú del año 2009 recoge esta construcción en sus diversas temáticas y actores.

### **La trama transgubernamental, los Comités de Integración y la Diplomacia parlamentaria**

Para referirnos a este tema, nos parece importante señalar que consideramos que la Política Exterior debe tener la “capacidad de articular”, debiendo ser vista como una vía para intentar reunir una variedad de cuestiones, darle sentido a las diversas actividades del Estado y la comunidad que vive en su interior. Es porque, más allá de la mirada tradicional acerca de su diseño y ejecución, entendemos que en múltiples escalas (provincias, regiones, gobiernos locales) y, áreas funcionales (carteras ministeriales, parlamentos, áreas culturales, de ciencia y tecnología), se genera un entramado de

relaciones “transgubernamentales” que están en relación directa con las problemáticas de los ciudadanos y sus intereses.

Cuando pensamos en ciertas piezas claves de la gestación de la “nueva relación” con Chile, emergen los Comités de Frontera, porque posibilitan a las provincias y municipios conectarse con el país vecino, constituyendo foros de articulación y diálogo entre funcionarios y representantes de la sociedad civil de las áreas involucradas. El primero de ellos, fue el Comité de Frontera para el Paso Internacional Sistema Cristo Redentor, creado mediante el Acta de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física, de 1987. Desde entonces el número de dichos comités –hoy llamados Comités de Integración<sup>6</sup>– creció hasta los ocho con que cuenta actualmente: ATACALAR; NOA-NORTE GRANDE; AGUA NEGRA, CRISTO REDENTOR, EL PEHUENCHE, LAS LEÑAS<sup>7</sup>, REGIÓN DE LOS LAGOS e INTEGRACIÓN AUSTRAL. El proceso siempre indica ascenso en el interés por conformar una “frontera que dialoga”, donde algunos fueron subcomités en sus inicios. La actividad de dichos comités, ha sido regulada institucionalmente desde 1997, sobre la base de un acuerdo entre los dos países, estableciéndose que podrán crearse comisiones para abordar temas específicos en su seno y, que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión. En 2011 se actualizó su reglamento de funcionamiento.

Las temáticas que ellos han ido abordando, responden al interés de la propia región y sus alrededores y, a coadyuvar en la promoción del desarrollo del área con iniciativas de integración fronteriza, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales. Aunque no tienen capacidad de decisión, se convierten en correas de transmisión de las cuestiones presentadas y debatidas en esos espacios, dando visibilidad a problemáticas de preocupación regional/local y que,

---

6 Desde 2006 y, a través del procedimiento de Notas Reversales, se acordó que su denominación pasara a ser “Comités de Integración”.

7 Fue el último en crearse. Y mostró gran actividad en pro de ofrecer una alternativa al Paso Cristo Redentor, lo cual llevó posteriormente a la creación del EBILEÑAS (Ente Binacional Paso Las Leñas) que vino a sumarse a los otros ya creados en el Tratado de Maipú (EBITAN y EBITREFA)

probablemente, sin esta instancia no llegarían a conocimiento de las autoridades centrales.

Ese crecimiento exponencial, se evidencia también en el interés por participar en uno o dos comités simultáneamente por parte de algunas provincias argentinas parvecinales<sup>8</sup>. Se trata entonces, de una frontera que dialoga<sup>9</sup>. Los avances en pro de la conectividad, cuestión que aparece entre las preocupaciones centrales de las localidades fronterizas, no resultan ser todo lo ágiles que las provincias y regiones esperan<sup>10</sup>. Sin embargo, los actores subnacionales demandan permanentemente mayor interacción a través de la Cordillera.

Por su parte, la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena el 1º de agosto de 1991, contribuyó a sostener el perfil político de la relación, reconociendo la labor parlamentaria como eje del sistema democrático y, como un factor de fortalecimiento de los vínculos bilaterales. Con la firma del Tratado de Maipú en 2009, esta Comisión fue dotada de una nueva “institucionalidad”, reconociéndole sus aportes previos, y articulándola con los otros actores subnacionales. Constituida formalmente bajo esta nueva figura el 4 de mayo de 2010, ha trabajado en cuestiones relativas a la seguridad social, la cooperación antártica y, el seguimiento de aspectos de infraestructura transfronteriza.

- 
- 8 Esto ocurre en el caso del Comité Agua Negra (provincia de San Juan – IV Región) y particularmente dada la relevancia de la obra de infraestructura proyectada: el Túnel homónimo, que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico por parte de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. Asimismo, la provincia de Santa Fe se ha incorporado a Atacalar, en 2011 a cuyas reuniones asiste regularmente.
  - 9 COLACRAI, M. Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas. [When the border talks: Singularities of the Argentine-Chilean relationship in recent decades]. *Estudios Fronterizos*, 17(34), 85-99, 2016 <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>
  - 10 De los 75 pasos fronterizos no todos se encuentran en funcionamiento, por lo cual, desde provincias, regiones y localidades se solicita permanentemente prestarles la debida atención para hacerlos operativos. Puede ser auspicioso que, de la Declaración Presidencial de 2014, se concretara el “Estudio Binacional de Conectividad Argentino-Chilena” que produjo el Programa Maestro Pasos Frontera Horizonte 2030 promoviendo una articulación con la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA) y, en ese marco, el número de pasos priorizados entre Argentina y Chile pasarían de 13 a 26.

## La diplomacia de los partidos políticos y sus líderes

Como presentábamos en el esquema que pretende dar cuenta de la densidad que tienen los vínculos entre Argentina y Chile, el tercer anillo se refiere al espacio construido por la “clase política”, o parte de ella y que, podría merecer el nombre de “diplomacia de los partidos políticos”. En su ámbito se han realizado diversos intentos para acercar posiciones, sobre todo desde 2004, vinculada a la crisis del gas, y particularmente en el transcurso del año 2007. También los partidos y los candidatos presidenciales, han contado con cierto acompañamiento en uno y otro país, de tal modo que se produciría una especie de “diplomacia coadyuvante”.

En este plano, hemos observado en la provincia de Santa Fe un fenómeno de sinergias entre el gobierno socialista chileno y el provincial, que compartieron ese mismo signo político por más de un decenio, lo cual ha potenciado y multiplicado los contactos, acelerando propuestas y acciones bilaterales entre dicha provincia y diferentes áreas y agencias de la administración chilena.

### El Tratado de Maipú de 2009<sup>11</sup>: reflejo de lo construido y hoja de ruta

Sin temor a equivocarnos, podríamos afirmar que este Tratado es una “pieza” político-jurídica con una impronta moderna, que asigna relevancia a la actividad subnacional y transgubernamental que, acorde con el “entramado de vínculos”, se reconoce en su institucionalidad, distinguiéndolo entre los países de la región.

Precisamente, cuando las presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet firmaron en 2008, la “Declaración de Punta Arenas”<sup>12</sup>, expresaron su compromiso para dinamizar y asegurar el proceso de integración, a fin de enfrentar con una perspectiva de futuro y de cooperación más estrecha, las próximas décadas de la relación entre ambos países.

---

11 En Argentina se convirtió en Ley 26561, sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 17 de diciembre de 2009.

12 Las Jefas de Estado participaron de un acto en Monte Aymond, en la frontera argentino-chilena y colocaron la piedra fundamental del monumento que se construiría como recordatorio de los 30 años del conflicto de fines de 1978 y en honor de Juan Pablo II.

Los avances gestados el año anterior, fueron complementados durante la Segunda Reunión de Gabinetes de Gobierno de ambos países, celebrada en Buenos Aires el 6 de agosto de 2009. Allí se sentaron las bases, y se trabajó en la redacción del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre Argentina y Chile, firmado durante la visita de la mandataria argentina a la capital chilena el 29 y 30 de octubre de 2009.

Dicho muy someramente, el Tratado de Maipú establece en su artículo 3, que las partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales. Encuentros Presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración.

Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante aquí es que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral y, en lo que atañe al fenómeno subnacional y las relaciones transgubernamentales, representan poco más del 60% de sus disposiciones.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maipú de Cooperación e Integración en 2010, la Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile fue institucionalizada como un mecanismo permanente de la vinculación bilateral. A su vez, la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común, responde a las disposiciones de un protocolo complementario del Tratado de Maipú vigente desde marzo de 2012, cuya primera reunión tuvo lugar en Santiago de Chile, en mayo de 2011.

El foro ministerial presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores, es la reunión de más alto nivel después de los encuentros presidenciales. Según quedó establecido desde 2012, estas reuniones se celebrarán simultáneamente, con las de Intendentes y Gobernadores, a fin de lograr una mayor y mejor coordinación de los procesos de integración impulsados por los Gobiernos Centrales de ambos países, y sus respectivos Gobiernos Regionales y Provinciales.

Esta búsqueda de sinergia quedó expresada cuando se puso en marcha, los días 28 y 29 de agosto de 2014 de modo simultáneo, la Reunión Binacional de ministros, la de gobernadores argentinos e intendentes chilenos y la de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Es evidente que, el tratado de Maipú es el producto de años de relación continua y sostenida, sobre la base de principios y de pragmatismo a la vez. Percibe a la relación binacional como estratégica de cara al futuro, y estimula la articulación de diferentes niveles de la relación, reconociéndolas como actores contribuyentes en el contexto de una Política Exterior más participativa.

### **El impacto del complejo escenario Covid-19 en los diversos niveles de la relación. Alerta sobre la necesidad de reactivación de mecanismos.**

Cuando el Covid-19 llega a nuestros países generando temor, incertidumbre y dudas respecto de la posibilidad que los propios sistemas de salud pudieran hacerle frente, la situación de encierro y aislamiento que vivieron las personas pareció tener su correlato en las instituciones de nuestra relación bilateral.

Se respondió, como lo hizo casi todo el mundo, con cierre estricto de fronteras, habilitando el paso de un país a otro de modo excepcional y repatriando personas, con carácter muy restrictivo, del lado argentino. Paralización de reuniones bilaterales, dilación en encuentros de Comités de Integración, suspensión de juegos binacionales que han permitido la confraternización e intercambios de jóvenes a lo largo de la frontera desde 1998, entre otros.

Con presidentes en shock, e intentando resolver internamente las propias cuestiones de salud ocasionadas por la pandemia, con un gobierno iniciado tres meses atrás en Argentina y un gobierno agobiado por sucesivas protestas sociales que esmerilaban la gobernabilidad, en el caso de Chile, hubo poco espacio para intentar diseñar estrategias conjuntas para enfrentar la coyuntura, más allá de las notorias diferencias ideológicas que, en este caso,

no fueron resueltas con pragmatismo<sup>13</sup>. No obstante, superados algunos malentendidos y desinteligencias, los presidentes Alberto Fernández y Sebastián Piñera, acordaron reimpulsar la agenda conjunta, priorizando cuestiones relativas a la integración energética y la interconexión fronteriza, mediante una conferencia virtual con la cual inauguraban la eliminación del *roaming*, esto es que el uso de telefonía móvil al cruzar las respectivas fronteras tendrá los mismos costos que la tarifa local.

Asimismo, otros mecanismos que son parte importante de la relación bilateral tuvieron actuaciones espasmódicas, tal el caso de la reunión de equipos técnicos argentinos y chilenos encabezados por los Cancilleres y Ministros de Salud, que propusieron coordinar las compras de insumos médicos necesarios, pero cuya acción no fue concretada. Esta cuestión de cómo enfrentar la pandemia tampoco disparó el funcionamiento del Acuerdo sobre Cooperación en Catástrofes de 1997 –que consignábamos en las primeras páginas de este trabajo– y estaría indicando la necesidad de *aggiornarlo*, de tal modo que pueda dar respuesta a futuro, frente a la emergencia de riesgos similares.

Entre tanto, otras áreas de trabajo conjunto no dejaron de tener atención, como la Comisión Binacional Argentina-Chile de Cooperación en Investigación Científica Marina Austral y las actividades antárticas, las cuales registran desde hace un decenio, un alto nivel de cooperación. En este último caso, se delinearon protocolos conjuntos en materia logística para enfrentar la expansión del COVID-19 en las bases y operaciones antárticas y, en el traslado aéreo y marítimo del personal de los programas nacionales, precisamente en momentos cuando están en plena etapa de organización las campañas antárticas de verano.

---

13 Varios eventos ocurridos muestran estas desinteligencias y errores en la comunicación. Por un lado, el malestar provocado por un encuentro virtual que Fernández mantuvo con parte del cuadro opositor al gobierno de Piñera, congregados en el grupo de Puebla”. Por el otro, los comentarios sobre los resultados que Argentina estaba logrando con su “estrategia de contención de la propagación del virus” comparadas con Chile. Ver al respecto <https://www.cronista.com/economia-politica/Alberto-Fernandez-hablo-con-Pinera-y-bajo-el-malestar-por-la-injerencia-en-asuntos-chilenos-20200427-0054.html> [https://www.clarin.com/politica/coronavirus-gobierno-chile-cuestiono-alberto-fernandez-frase-situacion-sanitaria\\_0\\_Wqrd1\\_TBI.html](https://www.clarin.com/politica/coronavirus-gobierno-chile-cuestiono-alberto-fernandez-frase-situacion-sanitaria_0_Wqrd1_TBI.html)

Sin embargo, y a pesar de algunas acciones puntuales, si se ponen bajo la lupa los diferentes mecanismos que hacen distintiva a la relación bilateral argentino-chilena, estos parecen no haber encontrado las vías apropiadas para hacer de la administración de la pandemia una causa común. Será necesario trabajar imaginativamente para potenciar la capacidad virtual de interlocución entre los Comités de Integración, auspiciar el diseño de planes sanitarios regionales, así como también, la complementariedad de las infraestructuras sanitarias y, la utilización de recursos y servicios.

## **Reflexiones finales**

La continuidad y profundización de la relación bilateral argentino-chilena, constituye un “capital político” que, aun gobiernos con diferencias ideológicas, lograron sostener a través de la implementación de proyectos conjuntos que beneficiaron la integración política, económica, social, cultural y militar.

En este esquema, el aporte proveniente de las acciones subnacionales y transgubernamentales logró imponerse como un rasgo distintivo del dinamismo del vínculo entre Argentina y Chile. La nutrida agenda cooperativa de Defensa, constituye el mejor ejemplo de la gran transformación experimentada y sostenida por Argentina y Chile como “Política de Estado”, relación que exhibe una dinámica que se enriquece a través de los múltiples canales que interrelacionan agencias y niveles gubernamentales.

En lo que respecta a la institucionalidad de la relación argentino-chilena, ella cuenta con una trama bien estructurada compuesta por una decena de instituciones, y más de cuarenta mecanismos a través de los cuales se plantean, analizan, tratan y resuelven los diversos temas que hacen al normal funcionamiento y desarrollo de la misma.

Un aspecto bien distintivo de la relación bilateral argentino-chilena es el que representan los vínculos transgubernamentales y la cooperación horizontal que favorecen los Comités de Integración, que podrían ser reconocidos como una subespecie de Cooperación Sur-Sur. Ello ha favorecido la interrelación entre sus actores sociales y económicos, y los diversos sectores o segmentos gubernamentales, ya

sea Ministerios, Gobiernos no Centrales en sus diversas competencias jurisdiccionales, Parlamentos, Universidades Nacionales, etc.

La emergencia de la pandemia a principios de 2020 y sus efectos colaterales, obligan a pensar cómo dinamizar y *aggiornar* las instituciones y los mecanismos de consulta y trabajo conjunto para poder hacer frente a situaciones de crisis, en un mundo complicado en términos económicos como ecológicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- COLACRAI, M. Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas. [When the border talks: Singularities of the Argentine-Chilean relationship in recent decades]. *Estudios Fronterizos*, 17(34), 85-99, 2016 <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>
- COLACRAI, M., BÁRBARO, A., Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales en *Revista Integración y Cooperación Internacional* - 19 - Julio/Diciembre 2014 en línea <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/5647>
- DOYLE, M. "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, 3, 1983, p.205-228.
- FUENTES, Claudio, Chile-Argentina. El proceso de construir confianza-Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996.
- ROJAS ARAVENA, F. Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad – FASOC*, Santiago, Chile, Año 17, Nro. 1 – Nro. 2, enero – junio, 2002, pp. 32 – 43.

## **CAPÍTULO 5**



# **CHILE Y ARGENTINA: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA EN EL MEDIANO PLAZO**



## CAPÍTULO 5

### CHILE Y ARGENTINA: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA EN EL MEDIANO PLAZO

MIGUEL NAVARRO MEZA\*

#### Ideas preliminares

En el ámbito de la seguridad y los aspectos estratégicos, las relaciones entre Chile y Argentina presentan algunos rasgos especiales. Por lo pronto, ambos países comparten una de las fronteras más extensas del mundo, que además, comprenden espacios marítimos de especial valor y proyección geoestratégica. Por lo anterior, es razonable que, desde la óptica de Santiago, Argentina es uno de sus principales referentes de seguridad. En el extremo austral y en la Antártica, ambos países comparten intereses políticos, diplomáticos y estratégicos pero, al mismo tiempo, evidencian intereses contrapuestos especialmente en relación a los mares australes y en su proyección a los parajes polares a los que recientemente se ha agregado el tema de la plataforma continental. En la perspectiva histórica, nunca ha ocurrido un conflicto armado entre ambos países pero en al menos tres oportunidades, han estado cerca de usar el recurso fuerza. Asociado a lo anterior, se han visto involucrados en varias carreras armamentistas, aunque, justo es reconocerlo, no solo en una dinámica bilateral.

Es posible que las características indicadas sean propias de algunos países que comparten fronteras extensas con valor y proyección geoestratégica. Pero, naturalmente, eso no le resta singularidad a la relación entre Santiago y Buenos Aires en el plano de la seguridad. Por el contrario, perfila el que ambos países, en un escenario carente de institucionalidad de seguridad (aunque no de

---

\* Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Derecho de la Universidad de Chile. Master in War Studies, King's College London. Jefe del CIEE de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442> mnavarro@anepc.cl

retórica exitista en esta materia) hayan creado un sistema de diálogo político y de seguridad de alto nivel, funcionalidad y permanencia. En esta misma lógica, es especialmente meritorio que luego de las tensiones históricas a que se han visto enfrentados, Chile y Argentina hayan desarrollado un esquema de medidas de confianza robusto que incluyen una fuerza binacional conjunta y combinada y patrullajes navales conjuntos en el cuadrante occidental de la Antártica.

Pero la relación de seguridad entre Chile y Argentina tiene otro componente bastante único: la existencia de un tercer actor, a la vez regional y extra continental, cuya presencia es insoslayable en la ecuación estratégica en el escenario austral: el Reino Unido. Es efectivo que su permanencia en el Atlántico Sur es disputada por Argentina y cuestionada por una parte de la comunidad internacional, pero el realismo político –indispensable en los análisis estratégicos objetivos y despejados– obliga a considerar de todos modos la presencia y la gravitación británica en la dinámica de seguridad regional y también en su proyección antártica, donde su reclamación territorial en buena medida se superpone a la Chile y a la de Argentina.

Con estos ingredientes, resulta claro que la relación de seguridad entre ambos países es compleja. Santiago y Buenos Aires deben considerar esta realidad. Es cierto que la estabilidad de las vinculaciones estratégicas entre ellos les es altamente beneficiosa y debe continuar. Sin embargo, acontecimientos cercanos, especialmente relacionados con la reclamación argentina sobre la plataforma continental y, más recientemente con su Política de Defensa, muestran las complejidades de la relación de seguridad entre ambas naciones, y la necesidad de miradas objetivas, realistas, prudentes y con una buena dosis de voluntad política a ambos lados de la cordillera para mantener la buena relación actual.

### **Una perspectiva histórica**

En el campo de la seguridad, la relación con Argentina ha estado basada en dos consideraciones primarias: la cuestión de los límites y, posteriormente, una cierta disputa por la supremacía geoestratégica en el extremo sur. El asunto de la delimitación comenzó pacíficamente, con la suscripción de un tratado de comercio que aludió al tema. En este instrumento, suscrito en 1856, ambos países reconocieron *“como*

*límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año de 1810, y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esta materia para discutir las después, pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas y, en caso de no arribar a un completo arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”* Se aplicó así el principio del *uti possidetis* de 1810, y se consagró el arbitraje como procedimiento de solución de controversias entre ambos países. Resulta además interesante observar como, ya en una etapa temprana, se percibió el riesgo inherente de una confrontación de fuerza a propósito del tema fronterizo entre ambos países y la disposición entonces existente de evitarla.

En definitiva, las negociaciones entre ambos países para delimitar sus fronteras solo se iniciaron en 1865, y obedecieron a la amenaza que Chile creyó ver en la incursión de una flota española en el Pacífico lo que lo llevó a buscar apoyo en la Costa Atlántica. Parte de ese proceso incluyó una propuesta de delimitación fronteriza efectuada por Lastarria ante el gobierno de Buenos Aires. En lo sustancial, la propuesta se conformó con lo que ha sido el principio rector de la delimitación fronteriza entre ambos países. La Cordillera de los Andes como accidente geográfico divisor de ambas repúblicas, hasta el paralelo 50º sur. Pero el asunto se complicó respecto de Estrecho de Magallanes. La propuesta de Lastarria dejaba a Buenos Aires un grado importante de control del mismo. Esto hizo que fuese desaprobada por las autoridades chilenas y, Argentina tampoco mostró interés en seguir en ese momento las negociaciones.

Estas se retomaron en 1872, y se arrastraron hasta 1876. Se planteó entonces con fuerza, el argumento de la renuncia territorial hecha por Chile en el artículo 1º de la Constitución de 1833, que reconoció expresamente que el país, por el Este, solo se extendía hasta la Cordillera de Los Andes, dimitiendo de los territorios ubicados allende las montañas. Aunque entonces las negociaciones no llegaron a buen puerto, sí se sentaron las bases de lo que sería el acuerdo definitivo sobre la cuestión de la Patagonia y el Estrecho de Magallanes.

La cuestión de límites, prácticamente superada hacia 1876, se reactivó violentamente a fines del decenio. Pese a que los términos

del acuerdo final respecto de la Patagonia (es decir, renunciar a la Patagonia a cambio de conservar el control del Estrecho de Magallanes y de la mitad de Tierra del Fuego) ya casi habían sido aceptados por Chile hacia 1876, el asunto se alargó entre amagos de guerra y periodos de distensión hasta la crisis de diciembre de 1878, que estuvo a punto de provocar un conflicto armado entre ambas naciones. Luego, en 1881 Santiago y Buenos Aires firmaron el Tratado de Límites que, en lo sustancial, consagró la fórmula ya aludida y, conjuró de momento, el peligro de guerra.

Desde la óptica de Santiago, el éxito de las armas chilenas en la Guerra del Pacífico no aquietó completamente el escenario regional, aunque cambió sus orientaciones geográficas. Como es natural, Perú y Bolivia dejaron de constituir un peligro para Chile. Con Argentina, en cambio, y pese al Tratado de 1881, progresivamente se retomó una senda de confrontación. Aunque esta vez el argumento superficial fue la delimitación fronteriza y la situación de la Puna de Atacama, la cuestión de fondo giró en torno a una competencia geopolítica por la supremacía en el Cono Sur de América, ya por entonces en pleno desarrollo. Esto provocó una competencia armamentista, especialmente en el plano naval, desde fines del decenio de 1880 hasta 1902 la que estuvo sazonada, además, por amagos de guerra en 1896 y 1898. Esta confrontación fue, comparativamente, más peligrosa para Santiago y exigió más del liderazgo civil que aquella sostenida con el Perú veinte años antes. Argentina en el último decenio del siglo XIX experimentó un desarrollo significativo y dinámico y tenía una potencialidad superior a la de Chile.

Sin embargo, en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, las relaciones bilaterales se estabilizaron. El Abrazo del Estrecho entre los Presidentes Errázuriz Echaurren y Roca en febrero de 1899, abrió la distensión y los Pactos de Mayo de 1902 –un tratado general de arbitraje y una convención sobre limitación de armamentos navales, el primero de su tipo en el mundo– solucionaron por un tiempo prudencial las disputas limítrofes y de supremacía geopolítica, aunque no las eliminaron por completo. Hubo entonces un periodo de estabilidad entre los tres países del Cono Sur. Contribuyó a esto la iniciativa del ABC –Argentina, Brasil y Chile– una especie de acuerdo de alianza, cuyo principal objetivo fue contrarrestar la creciente influencia estadounidense en toda América del Sur. Aunque

en definitiva el ABC no se formalizó, los tres países adaptaron sus relaciones al espíritu del acuerdo, actuando en consecuencia.

Con todo, hacia fines del primer decenio del siglo XX, las antiguas rivalidades regionales comenzaron a resurgir: Ninguno de los tres países, Argentina, Brasil y Chile, podía aceptar una manifiesta inferioridad estratégica con respecto de, al menos, uno de los otros. Esto llevó a una nueva competencia naval –esta vez tripartita- y a un incremento moderado de las tensiones locales. En lo bilateral esto no afectó al fondo de las relaciones las que se mantuvieron en plano de amistad y cercanía, las que se extendieron a los ámbitos castrenses. El episodio de Alpatocal de 1927, y sus repercusiones en ambos lados de la cordillera fue una buena muestra de lo aseverado.

Los siguientes decenios de la primera mitad del siglo XX se caracterizaron por la estabilidad en la relación bilateral. Chile y Argentina mantuvieron una relación estrecha y vigorosa. Es interesante destacar que durante el decenio siguiente, Argentina desarrolló considerablemente sus capacidades militares. Diversos planes de modernización de sus fuerzas armadas la convirtieron en la principal potencia al sur del Río Grande. Chile, por el contrario, debido a una década de subinversión en defensa, debilitó seriamente las suyas en términos de producirse un fuerte desequilibrio estratégico en perjuicio suyo el que también se extendió a su comparación con el Perú.

Este sin embargo no afectó las relaciones bilaterales con Argentina. Antes bien, hacia finales del decenio de los 30, ambos países mantuvieron posturas similares frente a las iniciativas de Washington de crear un sistema de seguridad hemisférico para hacer frente al evidente deterioro de la situación internacional en Europa y en Asia. Esta fue una apuesta arriesgada para Chile, aunque acorde con las tradiciones de su política exterior y con su experiencia durante la Primera Guerra Mundial. Mientras Argentina ya había completado sus programas de rearme y por tanto tenía poder suficiente para hacer valer su posición internacional, Chile carecía casi de medios militares para afianzar la suya. Esta similitud de actitudes se mantuvo incluso durante la Segunda Guerra Mundial. Ambos países estuvieron entre los últimos en abandonar la neutralidad y romper relaciones

diplomática con el Eje: Chile lo hizo en enero de 1943, Argentina en enero de 1944.

Para Chile la situación comenzó a cambiar a mediados del decenio de los 50 con la renovación de la disputa con Argentina, ahora acicateada por el fortalecimiento de su pensamiento geopolítico "clásico" bajo la égida de Perón. Aunque Ibáñez desarrolló inicialmente una política de acercamiento hacia Buenos Aires, ya a mediados de su mandato comenzaron los roces en el extremo sur, con incursiones navales argentinas en aguas chilenas. Luego, entre enero y agosto de 1958, la situación derivó en la grave crisis del Islote *Snipe* en el Canal de Beagle, que Chile debió enfrentar en muy deplorables condiciones militares y poco espacio de maniobra diplomática. La crisis del *Snipe* definió, de paso, la tónica de los siguientes periodos de tensión con Buenos Aires, especialmente en cuanto al carácter ostensiblemente territorial de las disputas, pero con contenidos geoestratégicos más profundos, como la proyección antártica y, especialmente, el riesgo de consolidación potencial de un actor hegemónico en el Cono Sur, algo que Chile ha temido y combatido desde la época de la Confederación Perú-Boliviana.

En 1958 la crisis se conjuró por vías pacíficas, pero la relación con Argentina se mantuvo sensible. Alessandri cultivó buenas relaciones con Frondizi, en un ambiente de amplia reciprocidad, pero la fuerte influencia militar en su política exterior y luego la caída de este en 1962, anularon dichos esfuerzos. Frei los retomó, esta vez con Arturo Illia, pero igualmente debió enfrentar dos situaciones de tensión con Argentina, la de Laguna del Desierto en noviembre de 1965 –que derivó en la muerte de un oficial de Carabineros en una confrontación con Gendarmes argentinos- y el incidente de la torpedera *Quidora* en noviembre de 1967 en el Canal de Beagle, aunque en este caso la responsabilidad fue enteramente chilena. Ambos episodios generaron acuartelamientos y movimientos de fuerzas militares y policiales, sumado a una abundante retórica mediática. Pero en los dos casos solo se trató de situaciones locales que no reflejaban cuestiones decisivas en disputa, y por ello solo derivaron en crisis factibles de manejar, aunque en el caso de la torpedera, la retórica belicista argentina fue especialmente intensa y Chile debió dar las explicaciones correspondientes lo que, por lo demás, correspondía.

En el asunto de Laguna del Desierto además, la Administración Frei retiró el contingente de Carabineros de la zona, y evacuó a los pobladores chilenos del lugar, creando así un *fait accompli* que fue decisivo en la forma cómo vio las cosas en 1984 el tribunal arbitral convocado por ambos países para resolver definitivamente esta disputa. En las dos situaciones la diplomacia chilena debió actuar con muy poco margen de maniobra, y careciendo realmente de poder militar con el cual apoyar sus decisiones. Esto fue tanto más evidente cuanto que, paralelamente, el gobierno de Onganía iniciaba el denominado “Plan Europa” que pondría a Buenos Aires en una condición de supremacía militar similar a la que tuvo en los años 30.

Hacia fines del decenio de los 60 y comienzos del siguiente, la cuestión de límites se encauzó por vías judiciales. En diciembre de 1967, Chile resolvió llevar el asunto del Beagle al arbitraje de S.M Británica, según los términos del Tratado General de Arbitraje de 1902. Luego, en 1972, Buenos Aires desahució dicho tratado que fue reemplazado por uno de “Solución Judicial de Controversias” de términos muy similares al anterior, aunque esto no afectó el arbitraje sobre las islas de Canal de Beagle ya en curso. La Corona Británica emitió su fallo en abril de 1977, acogiendo íntegramente la tesis chilena respecto a lo que ha de entenderse por Canal de Beagle, y entregando a Chile la soberanía de las tres islas que estaban en disputa, Picton, Lenox y Nueva, fijando la frontera marítima entre ambos países con una línea que discurre aproximadamente por el centro del Canal. Comprensiblemente, Chile aceptó de inmediato el fallo arbitral y dispuso su cumplimiento inmediato.

La reacción fue distinta en Buenos Aires. En diciembre de 1977, Argentina declaró “insanablemente nulo” el fallo arbitral de la Corona Británica, comenzando otra crisis que se fue complicando durante 1978 pese a los esfuerzos diplomáticos chilenos, y a varias vías de diálogo que se desarrollaron con Argentina. En el fondo, Buenos Aires quería que Chile abandonase los planteamientos jurídicos y aceptase una solución diplomática, en la cual el recurso fuerza posiblemente no iba a estar ausente. Esto naturalmente era inaceptable para Santiago que insistió en mantener la disputa en el plano jurídico que, por lo demás, le era favorable.

Se repitió entonces casi exactamente el escenario de diciembre de 1878, cuando las crisis con Argentina y Bolivia se desarrollaron paralelamente culminando en el inicio de la Guerra del Pacífico. Santiago vio entonces la posibilidad real de una hipótesis de conflicto con los tres vecinos, porque un conflicto con Argentina y Perú muy probablemente provocaría la intervención de Bolivia lo que obligó al Gobierno de Chile a tomar decisiones complejas y drásticas para disuadir al Perú y contener a Argentina. Aun así, la crisis llegó a su punto culminante el 22 de diciembre de 1978, cuando se estuvo a horas del inicio de las hostilidades. La intervención del Vaticano generó un frágil espacio de distensión con Argentina e, indirectamente, con Perú, evitando de momento la posibilidad inmediata de guerra.

Con todo, las tensiones locales se mantuvieron altas, especialmente con Argentina. Frecuentes violaciones de espacio aéreo y de zonas marítimas de jurisdicción chilena jalonaron esos años. Sin embargo, el 2 de abril de 1982 un episodio totalmente inesperado y, desde luego no previsto ni aun barruntado en Chile, alteró sustancialmente el escenario estratégico regional. La invasión de las islas Falkland/Malvinas por fuerzas argentinas y el comienzo de la Guerra del Atlántico Sur.

Mucho se ha especulado acerca de los motivos de Argentina para invadir las islas, y sobre las causas del grave error político cometido por su dirigencia militar, al suponer que Gran Bretaña aceptaría el *fait accompli* cediendo la soberanía de las islas. Existe abundante literatura sobre la guerra donde la mayoría de los autores, incluyendo algunos argentinos, estiman que la decisión de Buenos Aires obedeció a la necesidad de legitimar internamente al régimen militar. Este acto, acicateado también por una errónea interpretación del significado de los recortes presupuestarios en el sector defensa anunciados por el Gobierno Conservador en Londres, más la equivocada percepción de que contaba con el irrestricto apoyo de Washington, demostró que hubo una aguda falta de comprensión de las realidades profundas de la política internacional de esa época.

Desde el punto de vista de Chile, la guerra perfiló una cuestión estratégica de fondo. Si Argentina tenía éxito en su empresa, la posesión de las Malvinas le daría una profundidad estratégica de la cual carece en el escenario Sur Austral. En consecuencia alteraría

definitivamente la ecuación de poder local, en desmedro de Chile. Esta es una cuestión permanente, que tiene efectos igualmente permanentes en la situación estratégica austral, pero que en aquel entonces, cuando no estaba aún resuelto el asunto del Canal de Beagle, resultaba acuciante. Sin embargo, el conflicto planteó para Santiago cuestiones más inmediatas. Desde luego, considerando la magnitud de las operaciones bélicas y el hecho que se desarrollase en un escenario de gran interés geoestratégico para Chile, hizo necesario precaver eventuales violaciones a la soberanía y, sobre todo, cualquier desviación de los objetivos del mismo por parte de Argentina, especialmente si Buenos Aires efectivamente lograba el éxito en la operación "Rosario". En consecuencia, Chile efectuó un considerable despliegue militar en la región, mayor incluso que el de 1978, con un permanente estado de alerta que se mantuvo durante toda la guerra. Paralelamente, el nivel de cooperación entre Perú y Argentina, que incluyó el traspaso de aviones alarmó a Santiago, reavivando los recuerdos de 1978 en cuanto a la formación de alianzas regionales y a la vigencia de las hipótesis de conflicto locales.

También el tema diplomático fue complejo. Chile estaba en plena negociación con Argentina con los buenos oficios del Vaticano, pero el progreso había sido lento, casi nulo, con incidentes locales de menor cuantía que mantenían la tensión. Por lo mismo, el resultado de la guerra de ninguna manera podía ser indiferente a Chile. En consecuencia, Santiago aplicó las medidas militares que estimó necesario, con resguardos políticos de diverso tipo.

El resultado de la guerra tuvo efectos profundos en la relación entre Chile y Argentina. Desde luego, en la óptica puramente estratégica, el gran fortalecimiento militar británico en las islas Falkland/Malvinas comprometió grandemente la posición estratégica de Argentina afectada también por las cuantiosas pérdidas sufridas durante el conflicto. Este efecto se proyecta hasta hoy día, pese a la disminución de la guarnición británica en las islas de carácter estrictamente defensivo. Más allá de la retórica local, Gran Bretaña es un actor inmanente pero no por ello menos relevante en la ecuación estratégica en el escenario Sur Austral. Por otro lado, esta zona es en sí misma, un área de inestabilidad estratégica potencial y de considerable valor geopolítico, lo que avala que más allá de las presencias nacionales, sea adecuadamente

resguardada por Chile, tal como ha ocurrido ininterrumpidamente desde el término de la guerra.

En la perspectiva política, en 1982 la derrota desprestigió a los uniformados argentinos y allanó el camino para la recuperación democrática la que, a su turno, posibilitó la exitosa consecución de las negociaciones con Chile y la eventual firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, pilar de la excelente relación actualmente existente entre ambos países.

### **La dimensión institucional y las medidas de confianza mutua**

En el campo institucional, la relación entre Chile y Argentina se manifiesta en un escenario regional carente de una genuina y funcional estructura de seguridad. A primera vista esto puede ser considerado un elemento negativo que complejiza las relaciones de seguridad entre ambos países. Una mirada más profunda evidencia algo distinto.

En América del Sur, la institucionalidad de seguridad ha seguido la suerte de la integración, con mucha retórica y muy pocos resultados concretos. De allí entonces, la institucionalidad de seguridad ha tenido resultados más pobres que la referida a la integración económica y comercial. Por cierto todo esto es explicable, porque en nuestro escenario estratégico, los temas de seguridad son más complejos que aquellos de raigambre económica o política que, en la región, son más difíciles de abordar, especialmente por la falta de práctica diplomática en la materia y por la tendencia a tratarlos de manera más bien eufemística y lateral. Una mirada somera a los libros blancos de defensa de la región ilustra bien este punto. Así, no es extraño que hoy día la institucionalidad de seguridad sea más bien virtual.

Desde luego, existe aún el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Sin embargo, es instrumento obsoleto, creado durante las etapas tempranas de la Guerra Fría en la lógica de la Doctrina de Contención (o Doctrina Kennan) cuya finalidad era crear diques políticos y militares contra lo que se percibía como el expansionismo soviético. El tratado representa en consecuencia, un escenario estratégico que ya no existe y su subsistencia responde a

la falta de voluntad política de los países firmantes para derogarlo del todo.

Por otra parte, según es bien sabido, UNASUR intentó crear una nueva institucionalidad de seguridad en América del Sur, con el surgimiento del Consejo de Defensa Suramericano. Sin embargo, desde un comienzo esta organización se vio complicada por las distintas visiones que sus integrantes tuvieron respecto a sus objetivos particulares y, a los de UNASUR en general, lo que hizo estéril su acción. Es cierto que aún hoy persisten miradas exitistas sobre los logros del Consejo, pero ellas responden más a nostalgias pretéritas, y a deseos de revitalización que a logros efectivos. Por lo demás, con la desaparición real de UNASUR y, según el antiguo pero no menos vigente proverbio jurídico que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, el Consejo de Defensa Suramericano se extinguió conjuntamente con la organización que le proporcionaba el amparo político al que estaba adscrito.

Abordando la cuestión de la Zona de Paz, en el campo de los estudios estratégicos, la aproximación a dicho concepto es difusa. No existe una descripción ampliamente aceptada del mismo y, más bien tiende a identificarse en torno a iniciativas específicas. Una cuestión central en esto es su institucionalidad. Una zona de paz requiere de una arquitectura política y diplomática en la cual sustentarse. A falta de ésta, será fundamentalmente retórica lo que opere. De ahí que pueda ser asociada a las *Comunidades de Seguridad*, concepto acuñado originalmente por Karl Deutsh, y luego reformulado y ampliado por Adler y Barnett. En esta lógica, una zona de paz sería la resultante natural de la existencia de una comunidad de seguridad.

Considerando los diversos elementos y perspectivas sobre el concepto, es posible describir a las comunidades de seguridad *como estructuras interestatales en las cuales sus integrantes han asumido en forma permanente el diálogo y la negociación, como forma de dirimir sus diferencias y, al mismo tiempo –y esto es de la esencia del concepto- han descartado el uso de la fuerza entre ellos.*

Las comunidades de seguridad se diferencian de las alianzas clásicas, en que no se construyen a propósito de un problema común a la seguridad externa (o excepcionalmente interna) de sus integrantes.

Dicho de otro modo, en las comunidades de seguridad el estímulo es la paz en sí misma y el abandono del uso de la fuerza entre sus integrantes, mientras que en las alianzas el factor aglutinante es la existencia de una amenaza común para sus miembros, la que los hace unirse para enfrentarla, aunque sus intereses sean individualmente distintos e incluso contradictorios o incompatibles.

Además, las comunidades de seguridad descansan, más allá de los instrumentos jurídicos que las crean y sostienen, en elementos fundamentalmente subjetivos, especialmente la existencia de una identidad común de seguridad. Es decir, la adopción de prácticas y doctrinas comunes en la materia, las visiones estratégicas y las políticas de defensa compartidas y, en sus formas más desarrolladas, una ausencia de agendas de seguridad propias, son las que se transfieren a la comunidad. De igual modo, supone que los Estados que las integran hayan descartado real y definitivamente sus hipótesis de conflicto recíprocas, y hayan ajustado su planificación militar y desarrollo de fuerzas a esta realidad.

En esta perspectiva, una mirada somera a la realidad sudamericana sugiere que no hay una comunidad de seguridad propiamente tal. Desde luego, la región carece de una arquitectura de seguridad. El Consejo de Defensa Suramericano, pretendió serlo, pero su extinción ya mencionada, hace inviable tal proposición. En ausencia de tal arquitectura, difícilmente podría existir una real zona de paz. Además, considerando que la creación de un sistema de seguridad es un ejercicio que toma largo tiempo y, que normalmente es el corolario de un proceso político, económico e incluso cultural previo, no se avizora su implementación en el corto y mediano plazo. Es efectivo que diversas declaraciones políticas y diplomáticas aluden a la existencia de dicha Zona de Paz y que la Política de Defensa de Argentina, de reciente promulgación, alude a ella. No obstante eso no significa que exista en la realidad. Por ello, parece un caso de política más aspiracional que real. Por lo mismo, no es posible actitudes internacionales en realidades que no son tales.

Considerando todo lo anterior, reviste especial mérito el hecho que Chile y Argentina han desarrollado un esquema bilateral funcional y efectivo, compuesto por dos elementos. Por una parte, existe el *Comité Permanente de Seguridad* (COMPERSEG) instancia que

reúne a diversos actores del ámbito de la defensa y la diplomacia de ambos países. Paralelamente Santiago y Buenos Aires han desarrollado un esquema de Medidas de Confianza Mutua robusto y con genuina proyección internacional potencial, centrado en la *Fuerza Conjunta Combinada "Cruz del Sur"* integrada por medios militares de ambos países, y en la Patrulla Antártica Combinada en la cual, buques de ambas naciones se alternan en misiones de seguridad marítima en los mares polares. Además, existen iniciativas de seguridad de menor significación, usualmente centradas en las fuerzas armadas de ambos países.

El COMPERSEG es una instancia de antigua data, cuyo propósito es debatir temas de seguridad de interés común y compartir experiencias en diversos campos relacionados con la defensa. En esta dinámica, la ciberseguridad y las operaciones de paz son dos áreas de interés a las que el Comité ha dedicado especial atención. Pero naturalmente, no son las únicas, porque la temática de las sesiones del COMPERSEG es evolutiva, y sus énfasis dependen del momento que se esté viviendo. Se combina así la contingencia y la mirada estratégica en una lógica de continuidad y permanencia.

A su turno, la *Patrulla Antártica Naval Combinada* como su nombre lo sugiere, ejecuta operaciones durante el verano austral en los mares del cuadrante occidental del Continente Antártico. Durante su ejecución buques de las Armadas de ambos países alternadamente, ejecutan misiones de salvaguardia de la vida humana, patrullajes y otras labores de apoyo en la zona. Normalmente, comprende dos buques de cada país, uno de los cuales está desplegado en los mares polares y el otro funciona como buque de apoyo.

La *Fuerza Conjunta Combinada "Cruz del Sur"* data de 2006 cuando comenzaron las negociaciones correspondientes y se materializó en el decenio siguiente. Se compone de un Estado Mayor formado por medios de los dos países, con sede alternada entre Buenos Aires y Santiago, y las componentes terrestre, aérea y naval de ambos países, existiendo fundamentalmente para ser desplegada como una fuerza de paz a requerimiento de las Naciones Unidas.

Las tres iniciativas descritas, se enmarcan en una arquitectura de seguridad bilateral que contrasta vivamente con la total ausencia de una estructura de seguridad multinacional de la región.

Cabe consignar eso sí, que más allá de la retórica oficial, la consecución de esta estructura de seguridad descansa en la existencia de al menos una condición de equilibrio estratégico, sustentada en la disuasión mutua entre ambos países. Es bien sabido que en escenarios estratégicos complejos la disuasión produce estabilidad en las relaciones bilaterales. Imposibilitados de tomar acciones en contra del otro Estado, los actores racionales tienden naturalmente a la cooperación. Esto se ha producido en el subsistema de seguridad Cono Sur y, en ausencia de un esquema de seguridad cooperativo o de una Zona de Paz, estos mecanismos bilaterales pueden ser la fuente de esquemas de mayor envergadura y funcionalidad.

No debe escapar a este análisis, el hecho que Chile es hoy el árbitro de la paz en este subsistema de seguridad. Este concepto implica que aquel actor que es militarmente más fuerte es el responsable principal de mantener la estabilidad y la paz en ese subsistema. Esta fue una consecuencia quizás no bien estudiada ni prevista en el proceso de potenciamiento de las capacidades estratégicas de Chile pero, naturalmente, ello no impidió que se produjera. En todo caso, es un cometido que viene bien a su postura estratégica, esencialmente defensiva y sin ambiciones territoriales.

### **Las miradas estratégicas**

A partir de la firma del Tratado de Paz y Amistad en 1984, la relación de seguridad entre Chile y Argentina se mantiene estable. Ambos países, al igual que en 1902, aceptaron una lógica división de sus aspiraciones y proyecciones geoestratégicas: Argentina al Atlántico y Chile hacia el Pacífico. Luego, la suscripción de los acuerdos Aylwin – Menem en agosto de 1991, bajo la égida de la *“Declaración Presidencial Conjunta de Santiago”* allanó el camino para la solución de la mayor parte de los temas fronterizos aún pendientes, con la excepción de Laguna del Desierto, escenario de la crisis de 1965, y de Campo de Hielo Sur. El primero de estos fue sometido a una decisión arbitral que adjudicó la mayor parte del territorio en disputa a Buenos Aires, reconociendo implícitamente la situación que de hecho desde 1965

imperaba en dicha zona. El segundo caso aún se encuentra pendiente. Este proceso se potenció significativamente con la firma del Tratado de Maipú por las presidentas Bachelet y Fernández en 2009.

De esta manera, Chile y Argentina optaron por establecer un modelo de seguridad cooperativa y, en términos más amplios, una suerte de alianza estratégica que incluye, además, factores políticos, comerciales, económicos y culturales. De hecho, los aspectos de seguridad son solo uno de los componentes de esta alianza la cual, dicho sea de paso, corresponde al modelo de *alianza de status quo*, cuya finalidad principal es impedir el surgimiento –o resurgimiento en su caso- de rivalidades y conflictos entre sus integrantes. A lo anterior, es oportuno agregar que existe una visión compartida en torno al valor del multilateralismo en los planteamientos internacionales de ambos países. En esta misma lógica, no menos importante, resulta el apoyo que Santiago ha proporcionado a Buenos Aires en el asunto de las Islas Falkland/Malvinas, tanto en forma bilateral como dentro del marco de MERCOSUR y UNASUR, mientras tales instancias existieron. Paralelamente, ambos países han profundizado sus procesos de integración económica, cultural y política.

Mirada la relación de seguridad entre Chile y Argentina en una perspectiva holística y de seguridad global, resulta evidente que ambos comparten intereses y responsabilidades. Por lo pronto, están los pasos marítimos australes, uno de los accesos al espacio de mayor importancia geoestratégica actual. El Indo-Pacífico. Es cierto que Chile tiene en esto una mayor responsabilidad por su presencia y gravitación en el cuadrante sur-oriental del mismo, dada por su extensa costa y sus posesiones insulares. Pero Argentina también tiene la suya, dentro de sus áreas de soberanía por cierto distintas de las de Chile. En esta mirada y dinámica estratégica, es necesario reconocer la presencia británica en el Atlántico Sur. Cualquiera sea su legitimidad y legalidad, esta es una realidad que por una parte gravita en la relación entre Chile y Argentina, no obstante el apoyo dado por Santiago a la reclamación argentina. Además, contribuye necesariamente a la protección y control de los pasos marítimos australes.

En el convulso y evolutivo escenario estratégico global, para Chile y Argentina su gravitación sobre los pasos marítimos, dentro de

sus respectivas áreas soberanas es relevante. Esto requiere una visión compartida sobre los escenarios estratégicos mundiales, lo que ambos países recogen en sus respectivas políticas de defensa –la Política de Defensa Nacional de Chile y la Directiva de Política de Defensa Nacional de Argentina- ambas de reciente promulgación. Cabe reconocer, eso sí, que para Argentina su presencia y aspiraciones en el Atlántico Sur, comprensiblemente están dominadas por la cuestión de las Falklands/Malvinas. Sin embargo, su misma Directiva en otro acápite, evidencia que Buenos Aires tiene también plena conciencia de la importancia de los pasos oceánicos australes, según se verá más adelante.

Otro ámbito de potencial conjunción de intereses entre Chile y Argentina es la Antártica. Naturalmente, el tema antártico trasciende con mucho los asuntos de seguridad internacional y binacional. Hay cuestiones científicas y medioambientales presentes. Sin embargo, al final todo descansa en las eventuales reclamaciones de soberanía una vez que el actual Sistema del Tratado Antártico cese su vigencia, si es que esto ocurre alguna vez. Oportuno es consignar que el Tratado Antártico ha creado uno de los regímenes internacionales más robustos, funcionales y, en definitiva, exitosos. Por otra parte, en la Segunda Guerra Mundial se validó la importancia estratégica de la Antártica. Ya a mediados de la guerra, Gran Bretaña construyó bases en los mares antárticos para proteger los busques Aliados en el Paso Drake, aunque no hay evidencia de operaciones navales alemanas o japonesas en la zona en aquellos años. Posteriormente, a fines del decenio de los 40, la Antártica fue motivo de fricciones geoestratégicas que involucraron al Reino Unido, Argentina y Chile, cuyos reclamos territoriales en los parajes polares su superponían. Esto implicó despliegues de unidades navales por parte de los tres países -y también Estados Unidos. Inevitablemente, esto llevó a un escalamiento de tensiones en la zona, cuyo evento culminante fue el incidente de *Hope Bay* en febrero de 1952 que involucró a fuerzas argentinas y británicas.

El Tratado Antártico que entró en vigencia en 1960, “congeló”, si así cabe expresarse, las reclamaciones de soberanía entonces vigentes, desmilitarizó la Antártica, excepto por el empleo de personal militar para fines de apoyo y, consagró la investigación científica como objeto central de la actividad antártica. Posteriormente, el Protocolo de

Madrid reguló con gran detalle la conservación del medio ambiente en las regiones antárticas.

Visto así el asunto antártico, pareciera ser del interés de Chile y Argentina asumir una visión común al respecto. La proximidad geográfica entre sí y hacia la Antártica sugeriría dicha aproximación. Además, es posible argumentar que Santiago y Buenos Aires tienen interés en la mantención del status quo antártico que el Tratado protege. Si en definitiva, el Sistema del Tratado Antártico colapsare, la presión de las grandes potencias habría inviabilizado la posición actual y las ventajas que ella provee a los dos países.

Sin embargo, hay cierta evidencia que sugiere que la Antártica no solo no sería en el futuro un interés común para Chile y Argentina, sino que podría devenir en una suerte de escenario de confrontación entre ambos países. Pero no sería el único. Por lo pronto, las dos naciones han reforzado su mirada hacia la Antártica. Aunque no está en el discurso oficial, es evidente que Santiago y Buenos Aires, utilizando al máximo la fórmula consagrada en el Tratado, están maximizando su presencia y el ejercicio de su soberanía, aunque esta no sea reconocida por los demás Estados. A ninguno de los dos escapa el hecho que siendo la Antártica el único continente sin población nativa, la cuestión de las reclamaciones de soberanía sigue latente, porque se mantienen suspendidas por el Tratado. Además, si bien el Sistema del Tratado impide la explotación de recursos naturales en los parajes antárticos, probablemente lo ha impedido las limitaciones tecnológicas y el hecho que vastas regiones polares permanecen inexploradas. En esta dinámica, no resulta aventurado suponer que en tal caso los intereses individuales de cada uno, por sí o en alianza o sociedad con otros, primen por sobre el interés binacional. Y por cierto, está la cuestión de la presencia británica en el Atlántico Sur y su proyección hacia la Antártica, presencia que, a su turno, funciona como una suerte de factor de estabilización estratégica entre ambos.

Por otro lado, la cuestión antártica ha de ser vista en un escenario más amplio en el extremo sur. Tanto Argentina como Chile están tomando consciencia del valor estratégico de su presencia allí y su gravitación sobre los pasos australes. Pero en esto, la evidencia indica que el interés argentino es mayor en la medida que se imbrica directamente con toda su reclamación en el Atlántico Sur incluyendo,

por cierto, el tema de las Falklands /Malvinas, cuestión de importancia geoestratégica y de alto valor emocional para Buenos Aires. Asociado a esto está la reclamación argentina sobre la Plataforma Continental Extendida. Desde la óptica chilena, Argentina se ha movido con diligencia, perseverancia y convicción en este tema. Sin embargo, su reclamación ha afectado directamente intereses chilenos, aunque jurídicamente la reclamación argentina le resulte inoponible a Santiago.

De todo lo anterior resulta una paradoja. La cuestión antártica y la relevancia estratégica de los escenarios australes, a un tiempo, son un factor de unión y de confrontación de intereses entre ambos países. La evidencia indica que, hasta ahora y a partir de 1984, ha primado, la perspectiva de corporación. La pregunta, sin embargo, se mantiene hacia el futuro. Por lo pronto, han aparecido signos ominosos. El más reciente ha sido la pretensión argentina, plasmada en la Directiva para la Política de Defensa de asumir “un control conjunto” sobre el Estrecho de Magallanes y el Mar de Hoces, que constituyen zonas geográficas sobre las cuales Chile ejerce plena soberanía.

Según es bien sabido, esta pretensión argentina provocó una protesta diplomática de Chile, la que fue aceptada por Buenos Aires. No obstante el episodio resultó deplorable desde la óptica chilena, especialmente la alusión al Estrecho de Magallanes, ya que trajo a la memoria iniciativas argentinas anteriores en el mismo sentido, como la ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial a propósito de los patrullajes en el Estrecho de Magallanes solicitados formalmente por Washington a Santiago, con la finalidad de impedir su eventual utilización por naves de los países del Eje.

También resultó al menos desconcertante para Chile (aunque no lo suficiente como para justificar un reclamo diplomático), la alusión que la misma Directiva para la Política de Defensa hace a la explotación del litio, bajo la lógica de una defensa conjunta entre Argentina, Chile y Bolivia (la Directiva emplea la voz “cooperativa”). Nuevamente, esto sugiere una suerte de sutil “internalización” de los yacimientos, a pesar de que estos se encuentran en territorios soberanos de los tres países.

## Algunas conclusiones

A partir de lo expresado, estamos frente a un escenario complejo e incierto en el campo de la seguridad bilateral. La relación entre Chile y Argentina en este ámbito, ha sido buena y estable lo que ha resultado beneficioso para los dos. A Chile, país de *status quo* por excelencia, le ha permitido concentrar sus esfuerzos en su desarrollo y proyección internacional. Argentina igualmente se ha beneficiado de tal estado de cosas porque le ha facilitado, por ejemplo, concentrarse en su disputa con el Reino Unido a propósito de la presencia británica en el Atlántico Sur, contando para ello incluso con el apoyo diplomático de Chile.

Pero, al mismo tiempo parecen surgir signos ominosos y desalentadores entre ambas naciones, cuya concreción les sería perjudicial. La cuestión es, entonces, cómo mantener el actual estatus en las relaciones bilaterales de seguridad.

Desde luego, la comprensión mutua de su valor juega en esto un papel importante. Esto requiere esfuerzos políticos y diplomáticos, además de iniciativas académicas que permitan un debate franco -pero a la vez no oficial- de los temas de seguridad. La mantención y fortalecimiento del Comité Permanente de Seguridad es naturalmente otro requisito indispensable, pero a la vez, es una consecuencia del convencimiento de las elites políticas de Chile y Argentina respecto de la necesidad de mantener las condiciones actuales en la relación de seguridad. A lo anterior, es necesario agregar que, en la perspectiva estratégica, Chile debe seguir asumiendo su responsabilidad en la estabilidad regional. Todo esto, de mantenerse, aseguraría relaciones estables, seguras y fructíferas entre Santiago y Buenos Aires, en beneficio mutuo y, por su intermedio, de todo el escenario estratégico Sur- Austral.



## CAPÍTULO 6



## CHILE-BOLIVIA: UNA SEÑALÉTICA EQUIVOCADA



## CAPÍTULO 6

### CHILE-BOLIVIA: UNA SEÑALÉTICA EQUIVOCADA

JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO\*

Los conflictos con nuestros vecinos hacen recordar el clásico argentino *Martín Fierro* y sus versos “que sean los hermanos unidos, pues ésa es la ley primera”. Es que, si no somos como quiere el poeta gaucho, se debe a que muchas veces nos hemos enviado señales equivocadas.

Por eso, nos limitaremos al tema de la señalética. Concretamente, al de las señales enviadas por nosotros, los chilenos, en el marco de la relación con los hermanos bolivianos, pues son las que podemos controlar. Para comenzar, les pido tengan la paciencia de leer atentamente la siguiente cita larga de Carlos Martínez Sotomayor, extraída de una entrevista suya de 2001:

Chile ha hecho siempre esfuerzos significativos para mantener los mejores vínculos con Bolivia. Sin embargo (...) ha cometido errores estratégicos.

Por su parte, Bolivia ha unido siempre el tema del mar a su actividad diplomática. En cada gestión llega un momento en que introduce el asunto del mar o lo utiliza para imponer condiciones.

Los errores estratégicos de Chile han radicado en crear expectativas infundadas en Bolivia, más allá de lo que le era posible hacer. (...) Se dan tres etapas en los ciclos de relaciones. Hay una primera parte de expresiones diplomáticas en que la posición chilena es demasiado retórica. Entusiasmado nuestro país por la circunstancia de que se pueden renovar muy cordiales relaciones, deja

---

\* Abogado de U. de Chile, ex – diplomático. Premio Nacional de Humanidades 2021  
pepelizondo@hotmail.com

un poco en nebulosa el tema del mar, sin precisar desde el primer instante que este tema no se incluye.

Entonces viene el momento en que Bolivia presiona y quiere obtener un 'sí' o un 'no' de Chile frente a su aspiración. Saca esa carta y moviliza al país detrás de ese objetivo nacional exigiendo lo que no estaba convenido. La respuesta de Chile ahora es categórica, pero debió serlo desde el inicio (...) Aún no haberlo comenzado (el proceso) habría sido mejor que el desarrollo de este, que va a hacer más negativa esta relación bilateral, comparada con la que existía antes. Y cuesta años, a veces más de un decenio, volver a retomar.

Para las nuevas generaciones, informo que Martínez Sotomayor fue precoz canciller del gobierno de Jorge Alessandri – no había cumplido los 30–, luego fue alto directivo de Naciones Unidas, embajador en el Perú y en Brasil. A nuestro juicio, fue uno de los chilenos que mejor conoció el complejo arte de la política internacional.

Lo que de él se transcribe, es el meollo de las señales erróneas que hemos enviado a los bolivianos desde hace más de un siglo. Las mismas que, jurídicamente, debieran considerarse anuladas por el fallo de 2018 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ante la demanda que nos planteó Evo Morales. Por tanto, deberíamos eliminar, drásticamente, ese tipo de señales equívocas.

¿Y por qué erramos tanto al enviar esas señales?

Es la pregunta que nos hemos hecho y tratado de responder desde hace años. Debió haber una razón poderosa para equivocarnos tanto. Para nosotros, el tema es que no asumimos que los tratados de 1904 con Bolivia, y de 1929 con Perú, formaron y forman parte del Estatuto de la Paz entre Chile, Perú y Bolivia. Son los dos tratados que pusieron término jurídico a la Guerra del Pacífico, y que, aunque formalmente bilaterales, configuran un sistema trilateral. De esto se deduce que, si se pretende modificar el tratado de 1904 a favor de Bolivia, cediéndole soberanía sobre territorio ex peruano, el Perú podría incomodarse o pretender modificaciones a su favor en el tratado

de 1929. Incluso podría denunciarlo, invocando la cláusula *rebus sic stantibus*, con base en el artículo 1° de su Protocolo Complementario.

Esto no lo hemos procesado, porque nos hemos quedado en el juridicismo vulgar, según el cual ambos tratados son bilaterales. Esto se tradujo no solo en el envío de señales erróneas, sino en el error concreto de haber negociado bilateralmente con Bolivia sobre un corredor soberano por Arica, entre 1949 y 1951, sin previo acuerdo con el Perú.

Aunque esa negociación no fructificó, para Bolivia generó la percepción de que con Chile había un tema pendiente o no solucionado por el tratado de 1904. Por nuestra parte, no estábamos demasiado conscientes de que esas señales fortalecían expectativas falsas en Bolivia y, simultáneamente provocaban inquietud en el Perú. Tales temas fueron cumplidamente advertidos por Conrado Ríos Gallardo, el canciller chileno que negoció el tratado de 1929 con el Perú. Incidentalmente, la última edición de su imprescindible libro "Los pactos de 1929", es de los años 60 del siglo pasado y no existe para las nuevas generaciones.

El segundo error cometido al enviar las señales a las que aludía Martínez Sotomayor, fue ignorar la calidad de la relación histórica entre el Perú y Bolivia. Nosotros, chilenos, acostumbramos hablar de "Perú y Bolivia", como si la conjunción copulativa los integrara de una manera armoniosa. No sabemos que entre ambos países hay una historia conflictiva, desde que Simón Bolívar creara Bolivia cercenando una parte del Perú. Entonces, los peruanos resintieron quedarse sin su Alto Perú y los nuevos bolivianos se frustraron porque el Libertador no les concedió el puerto de Arica, por el cual circulaba toda su riqueza de importación y exportación.

Es una historia tan contradictoria, que en 1841 tuvo su epítome en una guerra boliviano-peruana, ignorada por nuestros escolares y estudiosos. Su importancia estratégica radica en que, tras la cesión de Arica a Chile, en 1929, los chilenos nos convertimos en una especie de subrogantes geopolíticos del Perú con respecto a la aspiración ariqueña de Bolivia.

Como nada de esto estuvo profesionalmente decodificado por nosotros, las señales erróneas fueron entendidas por los políticos bolivianos como que estábamos dispuestos a conversar y/o negociar una agenda sin exclusiones, que incluso comprendiera soberanía sobre el mar. No fuimos claros respecto al sistema trilateral que nos obligaba y sobre el riesgo de reponer al debate el estatuto jurídico de paz.

Sin duda, hubo un error nuestro de apreciación de las distintas sensibilidades de peruanos y bolivianos, respecto a dicho estatuto. Desde nuestra perspectiva, los peruanos, de mejor o peor grado, asumieron ese aforismo que se atribuye al Inca Atahualpa: “usos son de la guerra, vencer o ser vencidos”. En conversaciones con importantes actores y teóricos de la política exterior peruana, en especial con Juan Miguel Bákula, me quedó claro que para ellos el tratado de 1929 fue una plataforma válida, pero condicionada. Ponía término jurídico al estado de guerra, pero solo era “una opción de paz”. Esta cuajaría y abriría paso a la amistad para el desarrollo común, según fuera la calidad de la política vecinal de Chile, tema que dependía mucho de nuestra política hacia Bolivia, el tercer actor.

Por el contrario, en Bolivia no se asumió el aforismo de Atahualpa y el tratado de 1904 nunca tuvo similar estatus de legitimidad. Fue firmado tras una negociación ortodoxa, con concesiones pedidas y aceptadas y, el Presidente de la época, Ismael Montes Gamboa, hasta fue reelegido. Sin embargo, la oposición nacionalista al tratado fue creciendo al compás de las coyunturas políticas internas, con énfasis en el “enclaustramiento” en que habría quedado Bolivia. Obviamente, se soslayaba tanto la aspiración ariqueña tradicional como la escasa importancia que se había asignado antes al litoral propiamente boliviano.

En esta línea, los siguientes gobiernos de Bolivia se orientaron a dejar sin efecto el tratado de 1904, y su primera manifestación importante fue una demanda política (rechazada) ante la Sociedad de las Naciones, predecesora de la ONU. Tal actitud alternaría con intentos de negociar soberanía bilateralmente con Chile, seguiría con una Constitución que, implícita pero claramente, desconocía dicho tratado y culminaría con la demanda ante la CIJ del gobierno de Morales.

En resumidas cuentas, nuestras señales erróneas se leyeron en Bolivia como un silogismo complejo. Si Chile tendía a dialogar o aceptar una modificación bilateral del tratado de 1904, y si el Perú bloqueaba el consenso eventual de acuerdo con el protocolo complementario del tratado de 1929, había que ignorar la trilateralidad del acuerdo de paz. A esto contribuyó el que nosotros diéramos la sensación de que podíamos perseverar en las negociaciones bilaterales sobre temas de soberanía, incluso sin relaciones diplomáticas establecidas.

Así fue como nos entramos en un carrusel diplomático, en el cual Bolivia planteaba a Chile el tema del mar, y nosotros decíamos “sí, estamos llanos a negociar sin exclusiones, pero necesitamos la anuencia del Perú”. En el Perú, decían simpatizar con la aspiración marítima boliviana. Fue un juego peligroso, que en algún momento tenía que explotar. Y explotó con dos demandas consecutivas contra Chile. La primera, peruana, que culminó con un fallo “salomónico” y, la segunda, boliviana, con un fallo rotundamente asertivo, favorable a Chile, que anuló la decodificación boliviana respecto a nuestras señales erróneas.

Por lo señalado, la pregunta que nos hacemos, es ¿qué señales deberíamos enviar a Bolivia tras ese fallo?

Estimamos que deberíamos enviar nuevas señales políticas, económicas y sociales, que solo pueden separarse para efectos didácticos. Las políticas se reducen a la madre de todas las señales. Relaciones diplomáticas plenas y sin condiciones, porque están en el interés mutuo de chilenos y bolivianos. Lo señalamos así, porque, hasta el momento, para los bolivianos restablecer relaciones con Chile sería una especie de galardón tras la previa concesión de un territorio chileno con mar incorporado. Obviamente, tras el fallo de la CIJ, el mundo tiene claro que Chile no tiene un tema territorial pendiente con Bolivia que deba ser negociado, y no hay motivo para que este vecino siga planteándose así. Por cierto, restablecer relaciones implicaría diálogos y negociaciones plenamente responsables, de gobierno a gobierno, de cancillería a cancillería, no intermediadas por cónsules generales que actúan *ad referéndum*.

Además, una vez restablecidas las relaciones diplomáticas, quedarían dos cosas meridianamente claras. Una, que Chile no puede

ceder soberanía a ningún país al coste del corte de su territorio. La otra, que el Estatuto de la Paz conformado por los tratados de 1904 y 1929, impide negociar soberanía en la triple frontera omitiendo el interés del Perú. Por lo tanto, un planteamiento boliviano que comprenda cesión de soberanía chilena en los espacios de la triple frontera equivale a plantear un problema insoluble.

Y es aquí donde han surgido otras señales erróneas de Chile, bajo la fórmula de “soluciones imaginativas”. Hay chilenos que han propuesto túneles, pasadizos aéreos, enclaves y otros, porque no quieren asumir las señales trilaterales que estamos obligados a dar. Porque no asumen que un estatuto de paz, tras una guerra entre tres, no puede ser alterado solo por dos. Lo sensato, entonces, es asumir que, ante un planteamiento globalmente sin solución, lo que procede es cambiar sus términos insolubles, para no seguir dándonos vuelta en la misma noria. A este respecto, habría que reconocer que el desarrollo de los países mediterráneos no depende de un acceso soberano al mar. De hecho, la ONU tiene un estatuto especial para los países mediterráneos, en el cual contempla la amistosa cooperación de los países ribereños.

En cuanto a las otras señales, sociales y económicas, tendré que dejarlas para otra oportunidad. Solo apunto que hace algunos años tuvimos la oportunidad de discutir ampliamente este tema en la Universidad de Lovaina, con expertos bolivianos y peruanos. Sería interesante recuperar las conclusiones respectivas después del fallo de la CIJ.

Queremos finalizar, reconociendo que dicho fallo es un partaguas jurídico, pero que no ha modificado automáticamente la percepción boliviana sobre su supuesto derecho soberano al mar. Es una percepción con raíces en un sentimiento irredentista, que nace desde la base educacional primaria y, por tanto, exige un cambio interno decisivo en ese sector. Al mismo tiempo, debemos decir que existen bases políticas bolivianas para que ese cambio se produzca y conquistemos, así, una mejor relación chileno-boliviana. Esas bases están en el realismo diferenciado expresado por tres presidentes bolivianos.

El primero, es el realismo clásico de Víctor Paz Estenssoro, quien señaló:

La relación de fuerzas entre los dos países es lo real en las relaciones internacionales. (Cumplido el Plan de Desarrollo) la relación que hoy día hay entre Bolivia y Chile habrá cambiado radicalmente y entonces podremos ir a negociar en nuevas condiciones<sup>1</sup>.

Según este Presidente, que obviamente había estudiado a Maquiavelo, es la geopolítica y su ecuación de poder la que establece la base fundamental de las relaciones internacionales. Su mensaje sería “desarrollémonos, y negociamos temas de soberanía cuando estemos en igualdad de condiciones con Chile”.

El segundo es el realismo pragmático de Gonzalo Sánchez de Lozada quien expresa:

Entre Bolivia y Chile, su pasado les impide hablar de su futuro. (Para Bolivia) la única forma de integrarse con el mundo es mediante una salida al mar, pero esto no está forzosamente relacionado a ser propietario, uno puede tomar la leche y no ser el dueño de la vaca, pero hay que hacer las cosas de una forma franca<sup>2</sup>.

El mérito de este realismo, está en el reconocimiento de que plantear *a priori* el tema de la soberanía impide avanzar. Dicho de otro modo, asume que el necesario desarrollo de Bolivia no depende de una previa cesión chilena de soberanía.

Y el tercero es el realismo geopolítico de Carlos Mesa que en su oportunidad dijo que:

El presidente Morales debe entender la grave complejidad que representa la posición peruana, sobre

---

1 PAZ ESTENSSORO Víctor. (1964) Discurso pronunciado el 17 de enero de 1964, en la IX Convención del Movimiento Nacionalista Revolucionario.

2 SÁNCHEZ DE LOZADA, Gonzalo. (1994) Declaraciones realizadas en la Cuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, Cartagena de Indias-Colombia 11 15 de junio de 1994.

la que Bolivia no hace nada desde hace tantos años. Pero debe estar claro que no hay otro camino que Arica, si no queremos ir al absurdo impracticable de partir en dos el territorio de Chile<sup>3</sup>.

Mesa reconoció, en este punto, que en Bolivia se había soslayado el tema del interés nacional peruano. Fue un reconocimiento acorde con su nivel intelectual y su calidad de historiador, aunque como político no haya podido desarrollarlo.

Al finalizar, esperamos que lo expuesto sirva para comprender que nuestras señales a Bolivia definen el futuro posible. Por tanto, no deben depender de partidos ni de ideologías, pues inciden en un tema literalmente estratégico.

---

3 MESA D, Carlos. (2013) columna "José Rodríguez Elizondo y su idea de la esperanza". Revista Nueva Crónica, N° 127, Primera quincena de julio.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- RODRÍGUEZ Elizondo, José. (2001) Entrevista de Cristián Zegers a Carlos Martínez Sotomayor, Revista Societas, Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, N°7, 2001.
- PAZ ESTENSSORO Víctor. (1964) Discurso pronunciado el 17 de enero de 1964, en la IX Convención del Movimiento Nacionalista Revolucionario.
- SÁNCHEZ DE LOZADA, Gonzalo. (1994) Declaraciones realizadas en la Cuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, Cartagena de Indias-Colombia el 15 de junio de 1994.
- MESA D, Carlos. (2013) columna "José Rodríguez Elizondo y su idea de la esperanza". Revista Nueva Crónica, N° 127, Primera quincena de julio.



## **CAPÍTULO 7**



# **BOLIVIA Y CHILE: EL RIESGO DE LA REALIDAD IGNORADA**



## CAPÍTULO 7

### BOLIVIA Y CHILE: EL RIESGO DE LA REALIDAD IGNORADA

GONZALO MENDIETA ROMERO\*

La reciente reflexión chilena pública de las relaciones con Bolivia postula, partir del Tratado de 1904 y el fallo de La Haya de 2018, pasar de una “sociedad geográfica” a una “sociedad colaborativa”. Primero, replica una tradición legalista de Chile, reforzada en La Haya. Luego, pergeña un enfoque de futuro. Entre ambos fines hay desencuentros. El legalismo –obvio hasta por razones de audiencia interna, externa y de coyuntura–, válido en su ámbito, ha probado antes su insuficiencia para superar las tensiones de 140 años entre ambos países. Resolver en un acto esas tensiones es improbable, pero es menos posible que el legalismo desactive las tensiones. Mejorar el clima relacional no es incompatible con abordar y resolver esas tensiones de manera gradual.

Pese al papel incómodo que la Iglesia Católica jugó como institución relevante de los tres países en la Guerra del Pacífico, por su obligado aliento a las fuerzas nacionales enfrentadas, no le faltaron vaticinios de lo que la guerra supondría: “una guerra fratricida entre naciones del mismo origen, de una misma creencia, de un mismo idioma, de una misma costumbre y destinadas a marchar siempre unidas con fuertes vínculos fraternales, era una verdadera calamidad”<sup>1</sup>.

Y a propósito de evitar los ingobernables efectos de las calamidades de nuestra historia, sirve de guía esa frase de Ortega en el Epílogo para ingleses de su libro “La rebelión de las masas”<sup>2</sup>: “Toda realidad desconocida prepara su venganza”.

---

\* Abogado. Máster en Leyes de la Universidad de Columbia. mendieta69@hotmail.com

1 MC EVOY Carmen. Guerreros Civilizadores. p.160. Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

2 ORTEGA Y GASSET José. La rebelión de las masas. p. 223. Sexta edición. Argentina, Colección austral. Espasa-Calpe, 1943.

Es pues evidente, que Bolivia y Chile tienen ámbitos cotidianos que gestionar y, ahora, asuntos internos de los que ocuparse primordialmente, postergando sus dilemas internacionales. Sin embargo, aprender del pasado implica también no ignorar las tensiones de base que han digitado la relación entre ambos países. No hacerlas conscientes, puede devolvernos a escenarios repetidos en los que la realidad acabe vengándose. De ahí que, a propósito de los esbozos divulgados de la reciente reflexión chilena de sus relaciones con Bolivia, sea preciso mirar de nuevo el hondo impacto de aquellas tensiones y la necesidad de resolverlas desde la política.

Con la distancia y objetividad que le es posible a un nacional de uno de los países involucrados, nos ocupamos aquí de la situación de las relaciones entre Bolivia y Chile hoy, a partir de la información disponible respecto de la reflexión chilena sobre la materia. Nuestros conflictos tienen, obviamente, un significado menor en el mundo, pero su resolución puede implicar oportunidades de peso para los bolivianos. Como dice un texto acerca de Latinoamérica: “con la excepción del mundo árabe, Latinoamérica es única en su comunidad cultural”. Esos observadores, ajenos a la zona, admitían ya en los años 90 que Latinoamérica tiene mecanismos, aunque insuficientes, para permitir el cambio político pacífico<sup>3</sup>. Si esa premisa es aún cierta (con la excepción venezolana), si bien no lineal, tendría que aplicarse también a las diferencias entre Bolivia y Chile.

No deberíamos perder por eso, el empeño de trascender de una vez la agenda de la historia, para dejar de ser una colección de actores menores y enfrentar mejor los desafíos en el mundo. Esto no puede hacerse sin considerar las tensiones latentes ni, para el caso, la realidad de que el occidente boliviano tiene salida natural por el norte de Chile. Esa realidad, por razones geográficas y comerciales, está llamada a permanecer en un alto grado.

Otras generaciones intentaron resolver esta cuestión de una sola vez y para siempre. Tal vez le quede a la nuestra la humildad histórica. Saber que es una tarea que nos excede, y que a lo mejor corresponde a varias generaciones encarar, sin dejar empero de fijar el curso para ese fin, procurando una mirada que no sacrifique el

---

3 Ibid. p.70.

largo plazo por las limitaciones del presente, y que no pregone la resignación como receta, cuando la esperanza podría hacer más.

Las limitaciones para ese fin, se encuentran también en las diferentes audiencias en cada uno de nuestros países, y en las restricciones políticas entre las que se sitúan los conductores de la política exterior, como en los problemas internos que aquejan hoy a ambos países y, que seguramente pesarán, limitando cualquier negociación ambiciosa inmediata.

Chile ha tenido un debate acerca de estas relaciones que en Bolivia aún está pendiente, si bien hay indicios de un cierto consenso tácito boliviano, de que el asunto marítimo debe resolverse, pese al fallo de La Haya. Aunque no se conoce el documento presentado por el equipo reunido por la cancillería chilena<sup>4</sup>, ciertos anticipos<sup>5</sup> han salido a la luz, como el formulado por canciller de Chile, Andrés Allamand. Entre ellos, que las elecciones bolivianas pasaron, y propugnar el tránsito de una “sociedad geográfica a una sociedad colaborativa”, exige un examen “muy a fondo” de la realidad boliviana y de los esfuerzos en materia de inversiones y portuarios<sup>6</sup>.

El propio canciller Allamand sostuvo también que la “política de aproximación progresiva” con Bolivia, tiene “como punto de partida el tratado de 1904 y el fallo de La Haya”<sup>7</sup>, en un retorno al terreno jurídico que no es nuevo. La pregunta es si un punto de partida juricista es capaz de despejar las diferencias entre Chile y Bolivia, que se encuentran en el ámbito político y en sus tensiones seculares.

---

4 EL DOCUMENTO de cancillería para una nueva relación con Bolivia. La Tercera, Santiago de Chile, 21 de junio 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/el-documento-de-cancilleria-para-una-nueva-relacion-con-bolivia/3M4L6EXIMFAPFEYEDQHE7F6RKI/>

5 El PLAN de la moneda para dar un giro a la relación con Bolivia. El Mercurio, Santiago de Chile, 6 de septiembre 2020: D8 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <http://cache-elastic.emol.com/2020/09/06/R/BP3RJP9O/all>

6 *Ibid.*

7 CHILE tiende la mano a Bolivia dos años después del fallo que le negó el mar. La Vanguardia, Barcelona, 2 de octubre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20201002/483784676567/chile-tiende-la-mano-a-bolivia-dos-anos-despues-del-fallo-que-le-nego-el-mar.html>

Vistas desde Bolivia, algunas de esas tensiones o sus expresiones más básicas son: a) el déficit político de la frontera boliviano-chilena; b) el agotamiento del orden comercial originado en el diseño de Chile, rumbo a 1904, de que Arica permitiría controlar el comercio del norte boliviano<sup>8</sup>. Ese agotamiento tiene que ver con las dimensiones actuales del comercio boliviano, que exceden ya ese diseño y crean fricciones, además de la creciente necesidad boliviana de autonomía; c) los ciclos repetidos de nuestras relaciones, respecto de los cuales pesan más las visiones escépticas y de *statu quo*, clausurando la exploración de un orden diferente.

Cualquier claustro jurídico de arreglos futuros, nos llevará a visitar terrenos conocidos, en los que Chile insiste en los documentos jurídicos, y Bolivia reitera las razones históricas y su frustración. Por supuesto que, a estancarse en las controversias son preferibles las mejoras incrementales, pero sin dejar que las tensiones de base permanezcan intocadas, preparando su desquite, como diría Ortega. Las mejoras incrementales no son desdeñables, sobre todo para quienes, como los transportistas o comerciantes bolivianos en Arica o Antofagasta, pueden beneficiarse de cambios sustanciales en su actividad.

En una carta al Director, publicada en *La Tercera* de Santiago, el exembajador de Chile<sup>9</sup>, Nelson Hadad, quien también ha ocupado altas funciones en el Ministerio de Defensa<sup>10</sup>, reclamaba al canciller de Chile por afirmar que se iniciaría una “aproximación progresiva”

---

8 CONCHA José Miguel y GARAY Cristian. El Tratado de 1904. Negociaciones e intereses involucrados. pp- 228-229. Bolivia, Plural editores, 2013. En esos pasajes, Beltran Mathieu, Ministro de Chile en La Paz le escribe al Presidente Riesco en 1902: “...Lo cierto es que Arica es la llave del comercio del norte de Bolivia i bajo ese aspecto no podría negarse su conveniencia para nosotros...”. Algo semejante le escribe Antonio de Subercaseaux, Intendente de Chile en Tacna, al Presidente Riesco.

9 HADAD Heresy, Nelson. Relaciones con Bolivia. *La Tercera*, Santiago de Chile, 6 de octubre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en [https://www.latercera.com/opinion/noticia/relaciones-con-bolivia/MYWSJTHTBBG2VP-VAFPWYCOJFZE/?fbclid=IwAR03r-7MspBC4iGUHWbWNfaj9sLCE4lZX7fTZ9r\\_NPgIkJn511scZyyK\\_jM](https://www.latercera.com/opinion/noticia/relaciones-con-bolivia/MYWSJTHTBBG2VP-VAFPWYCOJFZE/?fbclid=IwAR03r-7MspBC4iGUHWbWNfaj9sLCE4lZX7fTZ9r_NPgIkJn511scZyyK_jM)

10 UNIVERSIDAD DE CHILE. Curriculum Nelson Hadad Heresy. Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en [http://web.derecho.uchile.cl/pregrado/2011\\_1/curri\\_d.php?recordID=142](http://web.derecho.uchile.cl/pregrado/2011_1/curri_d.php?recordID=142)

con Bolivia. Según Hadad, “la iniciativa de cualquier aproximación debe provenir de Bolivia y evitar crear falsas expectativas, reiterando la inmutabilidad del Tratado de 1904”. Es decir, que él y seguramente muchos con él, parte de los hitos jurídicos para abordar un asunto político y geopolítico.

A partir de ese ejemplo, es razonable pensar que la clase política chilena, suscribe en general, el consenso de que la piedra fundamental jurídica del Tratado y el fallo de La Haya deberían sellar el destino de ambos países. Ese consenso incluye hoy a personalidades como el propio Canciller Allamand, el ex Canciller Muñoz o el ex agente en La Haya, Claudio Grossman.

Grossman es quien ha sido más explícito en esbozar la remozada tesis: “la prioridad que la política exterior chilena le da, al valor del derecho internacional en la conducta de las relaciones internacionales...”, con el reconocimiento incómodo de que “no hay unanimidad (en cuanto a la relación con Bolivia), que quizá sea imposible en sociedades democráticas”, para de ahí sostener que es preciso “incrementar las acciones unilaterales de todo tipo hacia Bolivia, incluyendo los temas de comercio, actividades académicas, transporte, seguridad, salud y medio ambiente. Si esas son correspondidas, será desde luego excelente<sup>11</sup>”.

No obstante, fue muy decididor que fuera en Chile donde, después del fallo de La Haya, se diera la primera polémica acerca de la cuestión marítima boliviana. Sus actores no fueron irrelevantes. Primero, fue una controversia pública<sup>12</sup> entre el ex canciller y dirigente político del PPD, Heraldo Muñoz, excandidato presidencial y el alcalde Jadue, del Partido Comunista, a quien en septiembre de 2020, la prensa chilena no le descartaba condiciones para una candidatura

---

11 CLAUDIO Grossman, destacado jurista y ex agente en La Haya: “la jurisprudencia hemisférica señala que la opinión nunca puede ser objeto de persecución penal”. Entrevista a Claudio Grossman. El Mercurio, Santiago de Chile, 4 de octubre de 2020. C6.

12 HERALDO Muñoz a Jadue que apoya salida al mar para Bolivia: “no se hace populismo con la política exterior”. La Nación, Santiago de Chile, 3 de septiembre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <http://www.lanacion.cl/heraldo-munoz-a-jadue-que-apoya-salida-al-mar-para-bolivia-no-se-hace-populismo-con-la-politica-exterior/>

presidencial<sup>13</sup>. De hecho, el ex vocero de gobierno, Francisco Vidal, le asignó al Alcalde Jadue, chances para una segunda vuelta contra Joaquín Lavín, el dirigente de la UDI<sup>14</sup> y, en ese momento, Alcalde de Las Condes.

El día del referéndum en Chile, el pasado 25 de octubre, Jadue, en conversación con Joaquín Lavín en CNN Chile, repitió su tesis de que conversar con Bolivia sobre el tema marítimo no implicaría desoír el fallo de La Haya. Este, adujo Jadue, lo único que dispuso es que Chile no está obligado a negociar, pero la agenda de 13 puntos con Bolivia que llevó a cabo el propio ex canciller Muñoz ya incluía ese tema antes. Dado que Bolivia insistirá en el asunto marítimo no tiene sentido, según Jadue, eludir una negociación, pues en el futuro lo que contarán no son los Estados nacionales sino los bloques regionales. Lavín, por su parte, sostuvo que él se adscribe a la tesis tradicional de no negociar soberanía con Bolivia para “no partir el territorio chileno”<sup>15</sup>.

El asunto, así, renació en Chile incluso cuando en las elecciones bolivianas de octubre la cuestión marítima no fue tema. Que reapareciera en Chile es una evidencia de que los diques legales no contienen las tensiones y sus efectos, incluso si se admite que, por ahora, la posición de Lavín refleja mejor la convicción de los principales decisores en Chile.

La idea subyacente de la política de Chile anticipada por su canciller es, no obstante, aquellos debates internos, que se puede mejorar el clima con Bolivia, pero que sobre la diferencia marítima no habrá cambios. Eso llevaría a entenderla como una política de

---

13 QUÉ opina la DC del candidato Daniel Jadue. La Tercera, Santiago de Chile, 16 de septiembre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/que-opina-la-dc-del-candidato-daniel-jadue/S54O2RXGGRAOBN2PA3IGZJRWXM/>

14 VIDAL votaría por el PC: “¿Ahora les vamos a decir que no, después que nos dieron el triunfo en segunda vuelta?” CNN Chile, Santiago de Chile, 20 de octubre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en [https://www.cnn-chile.com/lodijeronencnn/francisco-vidal-voto-pc-segunda-vuelta\\_20201020/](https://www.cnn-chile.com/lodijeronencnn/francisco-vidal-voto-pc-segunda-vuelta_20201020/)

15 Tolerancia Cero 2020 | Especial electoral con Daniel Jadue y Joaquín Lavín. CNN Chile, Santiago de Chile, 25 de octubre 2020 [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=VTzRv6bdQvY&feature=youtu.be>

contención, como si la cuestión boliviana fuera un tabú. El asunto, sin embargo, es más sencillo. No pasa por si hay obligación jurídica o no<sup>16</sup> de negociar, sino por cómo resolveremos algún día los problemas de larga data, abandonando la esterilidad del diálogo de sordos.

Perder de vista la índole política de las tensiones, supone en los hechos reformular la contención chilena de los reclamos bolivianos, admitiendo la fatalidad de que seguramente tendrá momentos cíclicos, que es a lo máximo que cabría ambicionar. No obstante, ya José Rodríguez Elizondo<sup>17</sup> se animaba, antes de La Haya, a impulsar un trilateralismo diferenciado, en el que primero se pusieran de acuerdo Chile y Perú y luego le propusieran algo a Bolivia para zanjar los asuntos de fondo, no los jurídicos. Es que, decía Rodríguez Elizondo: “podemos exigir que Bolivia respete el Tratado de 1904, pero no podemos pretender, además, que valore su intangibilidad. Es un matiz políticamente importante”<sup>18</sup>. Quizás eso aplique también a La Haya, a propósito.

La postura jurídica de Chile ha sido tradicional. Rodríguez Elizondo la llama una “jusdiplomacia”<sup>19</sup>. Se puede elegir un episodio cualquiera de los debates entre ambas naciones antes de 2018 y se hallará también el argumento de que la “cuestión boliviana” fue superada en 1904. Vaya un ejemplo poco conocido, de la discusión entre cancilleres en Santa Lucía en 1981, cuando ambos países vivían bajo gobiernos militares. Allí, el representante de Chile, René Rojas Galdames contestaba que: “...la OEA no tiene competencia... para pronunciarse sobre los derechos territoriales de mi país. Estos

---

16 HERALDO Muñoz a Jadue que apoya salida al mar para Bolivia: “no se hace populismo con la política exterior”. Loc. Cit. El presidente del PPD lo emplazó por Twitter afirmando que “la salida al mar para Bolivia no necesita resolución, pues la Corte de La Haya resolvió que Chile no tiene ninguna obligación de negociar acceso soberano al mar, como pretendía Bolivia al demandarnos. Defendimos en nuestra soberanía unidos y ganamos”.

17 RODRÍGUEZ Elizondo, José. Todo sobre Bolivia. p. 11. Chile, Ediciones El Mercurio, 2016.

18 *Ibíd.* p. 123.

19 *Ibíd.* p. 232.

derechos, en lo que se refieren concretamente a la frontera con Bolivia, emanan de un tratado firmado en 1904...”<sup>20</sup>.

Esa alocución, es conceptualmente idéntica a la actual que ahora además reposa en La Haya. Sin embargo, la tensión entre ambos países no se disipa. Esa tensión impide una relación normal. Su resolución no depende de la discusión de pergaminos jurídicos, a los cuales es inconducente restarles valor en su ámbito, pero sin hacerlos la piedra fundamental de un orden con deficiencias históricas que los alegatos de derecho no han remontado. Es conocida la tesis de Hans Morgenthau acerca de “la autonomía de la esfera política”, y el común error de hacer que “la respuesta a la cuestión legal, legítima dentro de su esfera, determine sus acciones políticas”<sup>21</sup>.

Respecto a las tensiones, Morgenthau sostenía que en ellas es típica la existencia de dos capas. Una en la que se manifiestan las disputas entre Estados, de la que la gente está consciente. Otra, que yace escondida, no proviene de una regulación racional y cuya existencia –aparte de las explosiones violentas– solo se manifiesta indirectamente.

Las tensiones llevan en general una “vida latente”. Y puesto que son de naturaleza política, “son solo una particular manifestación de la política en tanto se oponen a la esfera de la ley. En la medida en que las fuerzas políticas de una naturaleza dinámica, que son la base de estas tensiones, no son reconocidas por el sistema legal internacional, buscarán realizarse no directamente... sino por otros medios... en otras palabras, a través de disputas”<sup>22</sup>. Esas tensiones llevan luego a expresarse en las capas más cercanas a la superficie “como un efecto lateral, de modo que las relaciones pierden su naturaleza pacífica y

---

20 ORGANIZACIÓN de Estados Americanos. Sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA. 11º Periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA. Acta de la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, 4 de diciembre de 1981, llevada a cabo en Castries, Santa Lucía. p.130. Publicada durante la Asamblea general con la clasificación AG/Acta 155/81. s.n.

21 MORGENTHAU, Hans J. Escritos sobre política internacional. Seis principios del realismo político. Pp. 56-57. España, Editorial Tecnos S.A., 1990.

22 MORGENTHAU, Hans J. *The Concept of the Political. Part II. The Concept of the Political and the Theory of International Disputes.* pp. 129-130. Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2012.

amistosa”<sup>23</sup>. Esas tensiones adquieren, entonces, un cariz político que corroe la relación.

Aunque en el nivel jurídico se encuentren justificaciones, hoy impulsadas por el triunfo de Chile en La Haya, la resolución de las tensiones pertenece a otro ámbito. En este, la labor son las soluciones de sustancia, no solo de clima, aunque trascender las reyertas sea básico para la construcción de un horizonte que supere las tensiones de base. Así, La Haya fue otra expresión de las tensiones que enferman la relación. En Bolivia, sin la profundidad aún de la discusión chilena, reaparece un cierto consenso tácito y aun amorfo, de que La Haya fue una derrota, pero que el problema, cuando despertamos, seguía ahí, incluso si para ciertas voces la soberanía no es un imperativo<sup>24</sup>.

Entre los dos elementos de la reflexión chilena, partir del Tratado de 1904 y de La Haya, reitera la tradición legalista en la coyuntura posterior a La Haya. Es también un modo de capitalizar la victoria chilena. El otro elemento, en cambio, el de la sociedad “colaborativa” intenta un giro, comprendiendo implícitamente que el *statu quo* legal no basta.

La pregunta es, ¿qué límites a las relaciones entre ambos países le impondrá el elemento legalista y cuánto contradice al otro, de evitar el estancamiento? No es casual, que el ex agente Grossman revelase su pesimismo de si Bolivia corresponderá las acciones que tiene en mente Chile<sup>25</sup>. La apuesta de una sociedad colaborativa puede acabar limitada por la circunstancia, el peso de la inercia histórica y el dique legal que ignora el ámbito político.

Entre las causas de esta coyuntura, fuera del desgastante litigio en La Haya, pesa en Chile la dificultad de explicar a sus audiencias internas por qué debe construirse una relación distinta con un país con el que se ha litigado. La tradición jurídica, se entiende también

---

23 *Ibíd.* p. 137.

24 LASERNA, Roberto. ¿Por qué fracasamos? En: Bolivia en La Haya. Lecciones de la demanda contra Chile. pp. 39-42. Bolivia, Plural editores, 2019.

25 CLAUDIO Grossman, destacado jurista y ex agente en La Haya: “la jurisprudencia hemisférica señala que la opinión nunca puede ser objeto de persecución penal”. Entrevista a Claudio Grossman. El Mercurio, Santiago de Chile, 4 de octubre de 2020. C6. Loc. Cit.

por la necesidad de abordar las discusiones con Bolivia con audiencias como la de quienes preferirían dejar que Bolivia expíe el litigio de La Haya, o la de quienes admiten la existencia del problema, incluso después de La Haya.

En un caso funciona como señal de que no se cederá nada a Bolivia al proponer un acercamiento; en el otro, como límite a las aquiescencias de portavoces como Jadue. El hecho, es que pensar en ambas audiencias revela que la tensión con Bolivia está sujeta a restricciones del debate interno chileno, que sería insensato dejar de lado. Que esas restricciones existan no debería, sin embargo, ser razón para no ensayar líneas de largo aliento para remediar las tensiones. Por supuesto, que un punto de partida de colaboración es mejor que el ajado aserto de que la mejor relación entre ambos países es no tenerla, pero serviría mucho más que no se pasen por alto las tensiones de base.

En la coyuntura, es evidente por qué Chile apuntala la relación con Bolivia: su triunfo en La Haya. No obstante, la insistencia en el legalismo como fundamento de una estrategia es menos comprensible; incluso, denota una cierta inseguridad de que realmente cumpla un fin de largo plazo. Chile pone el cartel legal muy visible, como dudando, al publicitarlo, de si en verdad es tan sólido. Una perspectiva mayor de nuestras relaciones no debería dejar intocadas las causas de la tensión.

Por supuesto que a ambos países les interesan ámbitos de inversiones, comercio y puertos, por ejemplo. En un mundo traumatizado por la pandemia, la interrelación regional será condición de cualquier recuperación. No obstante, aprendiendo del pasado, es insuficiente si vemos la experiencia de ambos países en las relaciones eminentemente comerciales de los años 90. Las restricciones políticas de hoy no deben dejar de lado experiencias exitosas (pienso en Perú y Ecuador) que traigan soluciones a la vez prácticas y simbólicas, capaces de sanar las tensiones.

En principio, ambos países deben ponderar si les interesan las relaciones transformadas. En Chile tal vez aún aplica aquello que

resumía Luis Maira, en un libro de 2004<sup>26</sup>. Primero, que Bolivia vive signada por la inestabilidad, como exponía en 1945 Conrado Ríos Gallardo. Con Bolivia no hay cómo tratar, dice esa moraleja, no sin cierto alivio de que así “sean” las cosas.

Otro de esos razonamientos, según Maira, es que “las crisis bolivianas, en relación a su hostilidad con Chile, se autorregulan (...) Lo que hay que hacer, aconsejan estos grupos pragmáticos, es capear el temporal porque este es un ciclo recurrente. Presentar contraargumentos o abrir un frente de mediación internacional, solo ayuda a mantener unidos artificialmente a actores domésticos que, de otro modo, volverán a sus disputas internas”. A Chile, entonces, la “inestabilidad” boliviana lo estimula a no negociar. Y, en caso de discusión, estima que a la vuelta de la esquina la postura boliviana implosionará. Es otro asunto si esas premisas funcionan, además, como justificativo para ignorar que la frontera boliviano-chilena acusa un déficit político como ninguna otra en Sudamérica. Hay mucha “verdad efectiva” (a lo Maquiavelo) en esos pasajes de Luis Maira. Más aún después de ver cómo terminó el ciclo de acercamientos entre Evo y Bachelet, en los litigios de La Haya.

Una alternativa a ese camino ya recorrido mil veces, es observar las condiciones estructurales de nuestros desencuentros y, si la tarea para afrontarlos eficazmente excede los esfuerzos de una sola generación, al menos no impedir que la eliminación exitosa de las tensiones sea acabada en el futuro, cuando nuestros países estén en condiciones internas distintas, la marea de La Haya baje y distingamos lo central de lo adjetivo. Difícil como fue La Haya, ha sido la relación entre nosotros, pues los reclamos bolivianos no le han costado nada a Chile, a diferencia de sus desinteligenacias con Perú y Argentina, más azarosas. En los acuerdos del Beagle<sup>27</sup>, fuentes chilenas alegan que

---

26 MAIRA Luis y MURILLO Javier. El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones. pp. 37-38. Chile, Editorial Taurus, 2004.

27 VIDELA Ernesto. Chile y Argentina: Historia del gran conflicto. p. 119. Chile, Universidad San Sebastián ediciones; Colección grandes temas, 2018. Entrevista al ex canciller Gabriel Valdés, quien dice ahí: “Aunque mantuvimos las islas, disminuimos en superficie marítima”.

supuso renunciadas territoriales de Chile y con el Perú está el fallo de La Haya de 2014<sup>28</sup>.

Bolivia desea y necesita mayor autonomía, su comercio por el Pacífico ha crecido y ya excede las capacidades de Arica y Antofagasta. Los acuerdos subyacentes al Tratado de 1904, en el que Bolivia se libraba de la incertidumbre aduanera, Chile ganaba el comercio boliviano para potenciar los territorios adquiridos y los puertos del norte, muestran severas limitaciones.

En el caso boliviano, todo lo que sirva a su mayor autonomía y salida expedita es un paso adelante. Las responsabilidades bolivianas también están ahí; entre ellas, la advertida por Walter Montenegro, de que ningún proceso de negociación con Chile debería cerrarse con un portazo (“dar todo por terminado y retirarse airadamente...”) solo porque no funcionó<sup>29</sup>. Mirar las cosas desde su estatus jurídico puede ser como barrer bajo la alfombra las tensiones. Encararlas, implicaría también tratar el papel de Perú en este entuerto y, en el sistema de Tratados que lo ha vuelto un laberinto.

Chile ha reflexionado la relación binacional. La propuesta de una sociedad colaborativa se aparta de la visión de quienes buscan o, que Bolivia expíe el litigio de La Haya, o que perviva el *dictum* de que la mejor relación con Bolivia es no tenerla. A la vez, por la contienda en La Haya, al tradicional discurso legalista que reposaba en el Tratado de 1904 se le añade el fallo de 2018. La posición chilena corre el riesgo de devolver las tensiones al terreno del *statu quo* y del legalismo. Empero, lo jurídico, 1904, 1929 y el litigio de La Haya no agotaron el diferendo. Lo han expresado, simplemente.

Pasar de la aspereza a un clima mejorado y, con iniciativas, es un cambio incremental. A la vez se debe acometer una agenda de largo plazo, que aborde y, si acaso, extirpe las tensiones de base. La tensión es, volviendo a Morgenthau, la causa que promueve disputas

---

28 PLATAFORMA digital única del estado peruano. Delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia. Lima, Perú. [Fecha de consulta: 10 de noviembre 2020] Disponible en [http://www.rree.gob.pe/temas/Documents/Fallo\\_traducccion\\_no\\_oficial\\_de\\_la\\_CIJ\\_\(espanol\).pdf](http://www.rree.gob.pe/temas/Documents/Fallo_traducccion_no_oficial_de_la_CIJ_(espanol).pdf)

29 MONTENEGRO, Walter. Oportunidades perdidas. Bolivia y el mar. p.199. Bolivia, Editorial Los amigos del libro, 1987.

de distinta índole (por *proxy*), y que debe ser atendida fuera de los debates tradicionales entre ambas naciones, y de las restricciones internas o de coyuntura. El legalismo no es solución porque, válido en su ámbito, impide ocuparse de la causa de las tensiones.

Hoy, ninguno de los dos países encontrará los consensos para emprender una tarea mayor, pero algo se ganaría si al menos no se clausurasen los horizontes de solución de las tensiones. Parafraseando al presidente boliviano Mariano Baptista Caserta, hay que abandonar la esterilidad o el desquite. Y así cumplir el ideal de una negociación diplomática en serio, aun si esta se hiciera en fases sucesivas.

Para decirlo con Enrique Bernstein: “la búsqueda, mediante medios pacíficos, de soluciones honorables, mutuamente aceptables y ojalá definitivas, de los problemas que se suscitan en la vida de la relación de los pueblos”<sup>30</sup>.

---

30 BUSTOS Carlos. Diplomacia chilena. Una perspectiva histórica. p. 36. Chile, Ril editores, 2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUSTOS, Carlos. Diplomacia chilena. Una perspectiva histórica (2018) Ril editores, Chile. 633p.
- CONCHA, José Miguel y Garay Cristian (2013) El Tratado de 1904. Negociaciones e intereses involucrados. Plural editores, Bolivia. 345p.
- LASERNA, Roberto. ¿Por qué fracasamos? (2019) En: Bolivia en La Haya. Lecciones de la demanda contra Chile. Plural editores, Bolivia. 141p.
- MAIRA, Luis y Murillo, Javier (2004) El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones. Editorial Taurus, Chile. 196p.
- MC EVOY, Carmen (2011) Guerreros Civilizadores. Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, Chile, 431p.
- MONTENEGRO, Walter (1987) Oportunidades perdidas. Bolivia y el mar. Editorial Los amigos del libro, Bolivia. 245p.
- MORGENTHAU, Hans (1990) Escritos sobre política internacional. Seis principios del realismo político. Pp. 56-57. Editorial Tecnos S.A., España. 166p.
- MORGENTHAU, Hans J (2012) The Concept of the Political. Part II. The Concept of the Political and the Theory of International Disputes. Palgrave Macmillan, Reino Unido 164p.
- ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (1981) Sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA. 11º Periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la OEA. Acta de la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, 4 de diciembre de 1981, llevada a cabo en Castries, Santa Lucía. Publicada durante la Asamblea general con la clasificación AG/Acta 155/81. s.n.
- ORTEGA Y GASSET, José (1943) La rebelión de las masas. Sexta edición. Colección austral. Espasa-Calpe, Argentina. 226p.

- PRIZEL Ilya. (1990) *Latin America through Soviet Eyes. The evolution of Soviet Perceptions During the Brezhnev era 1964- 1982*. Estados Unidos, Cambridge University Press.253p.
- RODRÍGUEZ Elizondo, José. (2016) *Todo sobre Bolivia*. Chile, Ediciones El Mercurio. 277p.
- VIDELA, Ernesto. *Chile y Argentina: Historia del gran conflicto*. (2018) Universidad San Sebastián ediciones: Colección grandes temas Chile, 2018. 212p.



## **CAPÍTULO 8**



# **UNA MIRADA POLÍTICA Y ESTRATÉGICA A LAS RELACIONES DE BOLIVIA CON CHILE BAJO EL NUEVO GOBIERNO DEL MAS**



## CAPÍTULO 8

### UNA MIRADA POLÍTICA Y ESTRATÉGICA A LAS RELACIONES DE BOLIVIA CON CHILE BAJO EL NUEVO GOBIERNO DEL MAS

— — — — —  
LORETO CORREA VERA\*

#### Introducción

Esta presentación aborda tres temas claves en la relación de futuro entre Chile y Bolivia. El primero de ellos, guarda relación con las implicancias del triunfo electoral del MAS en el contexto binacional. En segundo término, se refiere al contexto económico real de Bolivia. A partir de esto, se revisa el funcionamiento objetivo de la relación bilateral en un contexto de cambio de gobierno en Bolivia, para finalmente plantear algunas preguntas incómodas a los dos países.

Para ello, este texto parte de la premisa que Chile es un factor determinante en la recuperación económica boliviana, porque la bonanza gasífera terminó. Y hasta que se levante la industria del litio, si ello ocurre, pueden transcurrir varios años. Bolivia y el oriente boliviano, el motor agropecuario del país, tienen a Chile como su principal vía de salida de las exportaciones. En consecuencia, la falta de diálogo entre Bolivia y Chile puede contribuir a profundizar la crisis económica del país o retardar su recuperación.

#### Consideraciones preliminares

Antes de comenzar el análisis, dos anécdotas que permiten visualizar algunos aspectos de contexto que muestran lo compleja que es la relación entre Chile y Bolivia.

---

\* Doctora en Historia de las RR.II. de la Universidad San Pablo Ceu. Profesora Titular Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2051-1548>

La primera anécdota guarda relación con la pandemia del Covid-19 y, la repatriación de los bolivianos. Entre los meses de marzo y septiembre de 2020, Bolivia repatrió casi 20.000 nacionales a su territorio provenientes desde diversos países. El 42% de estos retornos provinieron desde Chile

Las repatriaciones de bolivianos desde territorio chileno, y de ciudadanos chilenos desde territorio boliviano, se coordinaron al más alto nivel entre la, en ese momento Canciller boliviana Karen Longaric y el Canciller chileno, Teodoro Ribera. Los cancilleres de ambos países gestionaron albergues, asistencia médica y ayuda humanitaria para aproximadamente 4.000 ciudadanos bolivianos en territorio chileno, quienes se encontraban en espera de ser repatriados. Asimismo, se gestionó el reconocimiento de las cuarentenas realizadas por los ciudadanos bolivianos en Chile, supervisadas por los Consulados de Bolivia y autoridades sanitarias chilenas, cumpliendo rigurosas medidas de control médico y de bioseguridad. Este trabajo permitió que cerca de 4.000 ciudadanos retornaron a Bolivia, cumpliendo cuarentenas parciales o totales en albergues que se instalaron en las citadas ciudades de Chile, así como en el campamento "Tata Santiago", instalado por las autoridades bolivianas en la ciudad de Pisiga.

El apoyo brindado por los Consulados de Bolivia en Chile incluyó el contacto con redes de bolivianos, gestiones para atención médica, hospedajes y organización de medios de transporte (buses y aviones). Fueron pocas las repatriaciones aéreas. Se registraron algunas evacuaciones puntuales de bolivianos enfermos, y pertenecientes a empresas mineras que repatriaron a su personal, siendo la mayor parte de las repatriaciones por vía terrestre. Cuando fue levantado el requisito de cumplimiento de cuarentena obligatoria supervisada, se continuó con las repatriaciones programadas cada 15 días por los puntos fronterizos de Pisiga y Abaroa, con el único requisito de la presentación de la prueba PCR COVID-19 negativa, establecido por los Decretos Supremos 4314 y 4327 de 27 de agosto de 2020 y 07 de septiembre de 2020 respectivamente.

En casos extraordinarios como el traslado de personas adultas mayores, personas enfermas o restos mortales, las oficinas consulares de Bolivia, tramitaron prioritariamente su entrada a territorio

boliviano como ingresos excepcionales por cualquiera de los puntos fronterizos<sup>1</sup>.

La segunda historia es reciente. El legado documental dejado por la ex Canciller Karen Longaric en su memoria de gestión, ha sido quitado de la documentación oficial de la Cancillería de Rogelio Mayta los primeros días del gobierno de Luis Arce Catacora. En ella, la palabra Chile, en 171 páginas se menciona en 60 oportunidades.

## **El triunfo electoral del MAS**

El triunfo electoral de Luis Arce, seguramente no alterará el rumbo prefijado por Evo Morales en su relación con Chile. Ello, a menos que Santa Cruz, el principal departamento productor del país, le haga pensar al Presidente electo en las posibles consecuencias de frenar el desarrollo económico del país a propósito de su modelo económico. Nuestra hipótesis sobre su gobierno, es que las posibilidades de volver a entrar en un nuevo ciclo de confrontación son muy altas y que, si Arce no logra empatizar rápidamente con su electorado en las profundas medidas de ajuste que requerirá para Bolivia, más temprano que tarde colisionará con Chile.

El 2018, Bolivia tuvo su peor derrota internacional con Morales como Presidente ante la Corte Internacional de Justicia. Entonces, la relación quedó bilateralmente en punto muerto. La campaña electoral, omitió lo más que pudo el tema. El fraude de 2019, llevó a la renuncia de Morales y, a un gobierno transitorio que tras las elecciones del 18 de octubre se denomina de facto. Para quienes hemos seguido de cerca el proceso y conversado con los actores, la situación boliviana requeriría una larga explicación, análisis que tal como lo explica Raúl

---

1 Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. Memoria Institucional 2019-2020. La Paz, noviembre, 2020, pp. 46 y 47. Así, relata el texto Memoria referido a las acciones binacionales con motivo de la pandemia. Se trata de un documento extenso, ordenado y probablemente la contribución documental internacional más importante de la gestión de Jeanine Añez y realizada por la primera ministra de Relaciones Exteriores de Bolivia, Dra. Karen Longaric.

Peñaranda, destacado comunicador boliviano, se puede comprender a partir de que la pos verdad es enarbolada como máxima en estos días<sup>2</sup>.

En lo que concierne a Chile, la derrota del 2018 y del 2019, se inscriben en un ciclo de pugnacidad de la presidencia Morales, cultivado desde las aulas de las escuelas hasta la alta política boliviana, y el manejo de los medios. En el caso de Chile, tuvo como correlato en la incubación de una enorme desconfianza, un distanciamiento y una descalificación permanente. En esto, no hay quien pueda decir lo contrario y los hechos están a la vista: dos juicios nos enfrentaron como países ante la Corte Internacional. Uno está concluido y el segundo está pendiente en su fase final.

Durante el breve periodo de gobierno de la presidente Áñez, la relación de Chile con Bolivia experimentó un respiro. Algunos tímidos intentos por mover la relación inicial terminaron con francas conversaciones y apoyo de Chile a temas concretos, respecto de los cuales Bolivia pedía colaboración. Primero, partiendo por un encuentro de Cancilleres en Brasil, luego con la idea de unir a Bolivia con el futuro cable digital submarino al Asia. Luego, siguieron todos los contactos a propósito de la pandemia. Menos ruidoso y más exitoso fue el diálogo portuario eficaz, técnico y productivo con la Administradora de Servicios Portuarios de Bolivia (ASPB), y el interés chileno de abrir el mercado interno a la importación de carne bovina cruceña.

En ese contexto, la Cancillería chilena emprendió un serio esfuerzo de reflexión de futuro que culminó en un documento formal, cuyo valor de uso, probablemente, servirá de base para organizar los temas de la agenda chilena con Bolivia. Agenda que por cierto, y a partir del fallo de 2018 se comprende como propia, ajena a la trilateralización con Perú, porque no habla de territorios en ninguna parte y, se ancla en temas concretos.

En este sentido, por ejemplo, avanzar en el manejo de los recursos hídricos compartidos. También mantener la fluidez del

---

2 PEÑARANDA, Raúl. La posverdad del golpe de Estado en Bolivia. En Página Siete, 19 de noviembre 2020. Disponible en: < <https://www.paginasiete.bo/opinion/raul-penaranda/2020/11/19/la-posverdad-del-golpe-de-estado-275347.html>>

tema portuario y su mejora en términos logísticos. En otras palabras, migrar desde una sociedad geográfica a una sociedad colaborativa. Pero, el avance ideal de la política exterior binacional, estuvo condicionado por el tiempo que duró la presidencia de Jeanine Áñez, a la permanencia de un gobierno que aquí y allá, se sabía transitorio y, que tuvo un buen comienzo con un mal final.

Las últimas semanas del gobierno de dicho gobierno fueron tristes, y sobre todo ingratas para la segunda mujer presidente de Bolivia. En lo binacional, austeras, creo que sería el concepto para usar como mínimo. Pendiente quedó el Silala, tema que, por cierto, me parece muy justo porque la Cancillería de Karen Longaric, no tenía por qué hacerse cargo del problema que provocó la política comunicacional masista, que obligó a Chile a plantear un segundo juicio ante la Corte Internacional de Justicia. Pero en otras materias tampoco se pudo avanzar, porque la densidad y el peso de la realidad política nacional hicieron inviable producir un mayor número de conversaciones.

Muy entrado el año 2021, lejanos se ven los contactos por las repatriaciones, las conversaciones entre ambos cancilleres, Longaric y Ribera, y las gestiones consulares para habilitar el recinto de votación o las expulsiones de bolivianos:

Como resultado de las gestiones realizadas, se logró repatriar a 248 ciudadanos bolivianos expulsados por decisiones judiciales, tras haber estado presos por infracciones administrativas o por delitos. Los bolivianos expulsados y repatriados provenían de Chile (208) y de Argentina (40 en las provincias de Salta y Jujuy)<sup>3</sup>.

Con todo, es muy rescatable advertir el tono de respeto, la amabilidad de los contactos y la diplomacia, aspectos que por años el gobierno de Evo Morales sepultó.

Con la visita del Canciller Allamand a La Paz con motivo de la transmisión del mando, las buenas intenciones que demuestran una

---

3 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2020), op.cit, p. 57. Cabe señalar que el gobierno asumido en noviembre de 2020, eliminó el acceso a esta memoria institucional.

disposición chilena de colaboración con el gobierno boliviano entrante están en situación expectante. No obstante no nos engañemos. Para Chile, la cuestión marítima está cerrada y para Bolivia, los intereses de retornar al Pacífico fueron instalados en la Constitución como un tema irrenunciable. Cuando el presidente Arce dice en su discurso, que su norte es el cumplimiento de la Carta Fundamental, nos está advirtiendo que el tema marítimo permanecerá en la bitácora.

### **¿Cuál fue el real contexto de la situación económica boliviana 2020?**

Arce es uno de los arquitectos de la estabilidad económica durante la era de Morales. Negarlo sería un error y discutir su eficiencia, inútil, porque aquellos que creen en el modelo masista son de un convencimiento tal respecto al rol del Estado, que resulta inoficioso. Pero esto no se trata de dogmas políticos, tampoco de elucubraciones teóricas. Hay elementos concretos que deberían, por el bienestar de los bolivianos, llevar a meditar al gobierno de Bolivia sobre cómo va a enfrentar su política exterior mirando su propia realidad económica.

En ese marco, baste ver cómo quedaron las reservas, la inversión extranjera, el desempleo y la estructura nacional con el modelo económico de estímulo de la demanda agregada interna. El modelo boliviano socialista andino amazónico, redistributivo y nacionalizador de los sectores estratégicos del país, ha sido aludido desde el principio del entrante gobierno de Arce, y por eso es que retomará el modelo social, comunitario y productivo que busca salir de la pobreza y redistribuir la riqueza del país. Ahí está y ahí se queda, porque se sustenta en una nueva élite gobernante, pero élite al fin. Es hiper presidencialista y centralizado en la visión paceña, que no considera a los demás departamentos del país en la configuración de la política exterior. En este marco, si alguien piensa que, porque la Constitución boliviana fue participativa y tomó en consideración a las minorías indígenas, ello la exime de ser catalogada como dogmática, es necesario que lea los capítulos respecto a las nacionalizaciones y, ni qué decir del capítulo sobre el tema marítimo.

Este modelo, en forma simple, se podría traducir más o menos así. Manejar la economía a partir de que, el 40% de personas con menores recursos de Chile, vive a punta de bonos cuyos recursos

salieran de la repartición de las utilidades de la nacionalización de CODELCO, ENTEL, las AFP, y las grandes empresas del país.

Una economía macro exportadora de materias primas funciona siempre en especial cuando es estable, ordenada y modesta. Pero la política exterior masista es, por el contrario, dependiente de los precios de su producto estrella: el gas, e inestable en todos los demás productos de exportación. El gas que ha comenzado a desaparecer por causa de la falta de exploración, hecho que se refleja en sus últimos ingresos anuales. Con un 51% y 49%, son Brasil y Argentina, respectivamente, los principales socios comerciales de Bolivia. Debajo de estos, vienen las exportaciones de la Comunidad Andina y, respecto a ellas, casi el 70%, en un año normal salen por puertos chilenos.

**Tabla N° 1 de Exportaciones Bolivianas 2019:**

PRODUCTO	VOLUMEN	VALOR EN MILES DE DOLARES	PORCENTAJE RESPECTO DE LA ECONOMÍA EXPORTADORA
Gas natural en estado gaseoso	15.758.637.598	2.719.936.376	67,63
Torta de soya	1.576.521.082	445.306.608	11,07
Aceite crudo de soya	351.569.457	210.179.058	5,23
Urea	305.778.695	75.216.890	1,87
Gas licuado de petróleo (GLP)	122.498.480	38.803.121	0,96
Azúcar blanca refinada	91.132.100	34.008.153	0,85
Aceite refinado de soya	46.548.338	33.381.256	0,83
Bananas frescas tipo "cavendish valery"	118.219.225	29.836.912	0,74
Aceite crudo de girasol	43.628.080	28.575.917	0,71
Alcohol etílico sin desnaturalizar	51.096.407	27.717.980	0,69
Resto de productos	848.629.321	378.680.733	9,42
<b>Total Exportado (542 productos)</b>	<b>19.314.258.783</b>	<b>4.021.643.004</b>	<b>100,00</b>

Fuente. Datos proporcionados por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, Santa Cruz, Bolivia.

Alguien dirá que es una exageración. Pero para equilibrar la balanza, admitamos que los indicadores bolivianos de la mano del superciclo del precio del gas, se tradujeron en un cambio en Bolivia. Innegable. Pero ahora que Bolivia se enfrenta a un ciclo adverso, ¿a qué echarán mano? Porque como dice la Fundación Milenio, y cualquier economista medianamente sólido, el gas se hizo gas, porque no se invirtió en pozos, no ha habido exploración y tampoco hallazgos de nuevos campos.

Si miran la tabla anterior, lejos del desarrollo industrial, y aún más lejos de la promoción de inversiones, Bolivia se estancó mucho antes de la pandemia. En Chile, las altas esferas de nuestra Cancillería lo saben perfectamente. Así es que una vez que se termina el dinero de las arcas fiscales, y acaba la repartición de los panes, lo que queda expuesto, y esto se ha visto perfectamente durante la pandemia en Bolivia, son las profundas disparidades en las asignaciones sectoriales de los presupuestos en el país. Por eso es, justamente, que la estructura hospitalaria y el sector salud ha respondido con tanta dificultad durante la pandemia. Por eso es que hoy, paquetes de inversión pública, prácticamente son imposibles con las reservas valuadas en apenas U\$5.578 millones, monto en extremo exiguo para un país muy rico, pero cuya competencia fiscal es deficiente.

De esta forma, no es que no haya ingresos. Los hay, pero el gasto comprometido es tal, que al más mínimo desorden internacional, son los 11 millones de bolivianos los que padecen. Esta desarmonía fiscal es fundamental, y por eso es que el sector más importante del país hoy y en los próximos años es el exportador.

Si Arce omite esto, el gobierno boliviano se podría desmoronar. Si se endeuda con el FMI, por ejemplo, los acreedores internacionales le van a pedir no solo orden en las finanzas, posiblemente le exijan devaluar el peso boliviano y, lo que es estratégico, atajar los cultivos de coca excedentaria que, para el 2019, superaron las 40 mil ha. Tema bastante complicado, cuando el líder en el exilio, Evo Morales, regresó casi al mismo tiempo de que se inició el gobierno de Arce, lo que al parecer, toma lentamente la forma de una autonomía de facto del Chapare, la zona cocalera, respecto del resto del país. Por lo demás, esto coincide con la incapacidad del gobierno de transición de apaciguar los ánimos, y retomar el Estado de derecho que durante el

año calendario mantuvo en funcionamiento al segundo aeropuerto internacional del país en Chimoré.

Así las cosas, la política exterior de Bolivia que debería concebirse como una herramienta complementaria al desarrollo, impulsora de oportunidades para el país, ha desechado por largo tiempo esta característica de funcionamiento, optando más bien por el realismo en las relaciones internacionales. Esto es, presentarse al mundo como un país políticamente líder en materia internacional, líder en valores y en una épica indigenista, en principios y en armonía con la naturaleza y en la lucha contra el neoliberalismo. En ese contexto, la energía desplegada por el gobierno de Morales fue de tal magnitud, que, entre la demanda marítima, el discurso por el buen vivir y la defensa de la hoja de coca milenaria, la apuesta por la eficiencia fue descartada.

En esa eficiencia y lógica, la economía exportadora experimentó en términos reales una involución paulatina entre el 2006 y el 2019, situación que no resiste análisis cuando observamos las condiciones en las que quedaron los ríos del occidente del país, a propósito de la extracción minera y los bosques chiquitanos, a raíz de las normativas dispuestas para el chaqueo (quemadas estacionales). En este sentido, es que las circunstancias bolivianas actuales muestran una Bolivia exportadora muy disminuida en el contexto comercial internacional, conmocionado por la pandemia, y con un despliegue discursivo por la utilidad de una Hidrovía que en la práctica proporciona más desafíos que soluciones.

Por último, en materia económica, las relaciones internacionales de Bolivia han seguido una trayectoria opuesta a la política exterior chilena. Mientras que en Chile la priorización por la inserción económica viene en paralelo al retorno a la democracia, en Bolivia, la búsqueda por constituir una voz en el mundo ha ido por delante desde el gobierno de Carlos Mesa. Así, a Bolivia se le podría criticar su excesiva politización frente a una mirada estratégica en materia económica. Más allá de lo teórico, a nuestro entender, si el gobierno de Arce desea estabilidad, esta vez le tocará ser un poco más práctico. Y, para eso, es clave que los sectores sociales sean contenidos por el MAS.

En un país tan polarizado, justamente el desafío radica en que los bolivianos comprendan que se enfrentan a la pobreza misma, y que el tiempo de los ensayos ideológicos ya pasó. Caso contrario, las expectativas de conflictividad también representarán un dolor de cabeza adicional, y por ende, una presión populista para el nuevo gobierno, a nuestro entender, un dolor de cabeza que puede conducirlo a un callejón sin salida.

El economista boliviano Mauricio Ríos García lo ha expresado muy sencillamente, Bolivia deberá optar por la argentinización de su economía, o por la venezonalización de esta. O sea, optar entre reformas graduales que al final del día van a provocar inflación y la devaluación del peso, o bien, optar por el control de los precios de los alimentos en los supermercados por los militares. Esperemos que la razón impere, y que Arce sea honesto con la población, porque su modelo económico no es viable en las actuales condiciones del país. Y en esto, tampoco debemos engañarnos, la presidente Áñez se gastó un poco del dinero en la pandemia, no la totalidad de este como para que se le atribuya a su gestión la responsabilidad del deterioro económico de un país que venía a la baja desde hace un quinquenio.

## **El futuro de la relación bilateral con Chile**

El breve panorama económico anterior, deja expuestos varios asuntos que conciernen a Chile.

Una rápida mirada a las exportaciones de la “Media Luna” (Beni, Santa Cruz, Pando y Tarija), observamos un potencial sin límites. Sin embargo, ahí están las ideas del Instituto Boliviano de Comercio Exterior que le presentó a Morales la propuesta de promover las exportaciones alimentarias, a partir de un aumento de las hectáreas cultivables, tareas que serían perfectamente posibles en este nuevo gobierno<sup>4</sup>.

También están las propuestas de la Cámara de Exportadores de Bolivia, coincidentes con una solución concreta a partir de la

---

4 La meta trazada era para el año 2025, incrementar la superficie de trabajo agrícola y pecuario de 5,22 millones de hectáreas hasta 13 millones. Así como elevar la producción nacional agropecuaria de los 15 millones de toneladas hasta 45 millones. Véase IBCE (2013) *Comercio Exterior*, Año 22, N° 214, p.9.

frustración boliviana por diversificar los puertos de exportación del país y, pensar en serio en Puerto Busch, Jeneffer y Puerto Suarez, o sea, la Hidrovía del Oriente boliviano.

Pero en esto, o prima la inteligencia, o Bolivia perderá el camino. A causa de la pugnacidad de Evo Morales, no solo con Chile, sino también con Brasil, el 2019 se frustró el corredor bioceánico que, en vez de pasar por Bolivia, hoy pasa por Paraguay, como se había propuesto por el IIRSA<sup>5</sup> (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana del 2000). En ese contexto, Bolivia puede encontrar un gran aliado en Chile si deja el tema marítimo fuera de la ecuación, y apunta a una relación basada en una modernización de su agenda política, o sea, ocuparse de los temas que a los bolivianos realmente les complican cotidianamente.

Y aquí un paréntesis teórico. Myriam Colacrai, durante su presentación respecto del caso Chile-Argentina, mostró un esquema de relaciones en círculos concéntricos. Miguel Navarro explicó que la normalidad de las relaciones se trataba de relaciones estables, tranquilas y seguras. Pues bien, las relaciones con Bolivia van exactamente por la vereda contraria. Enclaustradas, porque en efecto, las relaciones entre estos dos países están prisioneras del conflicto. Por ello es que los vínculos se caracterizan por:

1. Carecer de puentes institucionales.
2. Mostrar autoridades que no se conectan entre sí, ni se conocen salvo en instancias multilaterales y protocolares aisladas.
3. Exhibir un elevado condicionamiento producto de la propaganda política que opera en Bolivia desacreditando a Chile y, que en Chile, funciona con el discurso del statu quo. En suma, se articulan con una escasa o nula, empatía mutua.

---

5 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIR-SA) es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones.

4. Funcionar a partir de hitos negativos: altercados verbales donde se han perdido las formas de trato y hasta la cortesía en la última década.
5. Condicionar los encuentros, por un presidencialismo que determina los contactos del Estado, la agenda, y hasta las designaciones funcionarias a nivel consular. Esto es válido en Chile y en Bolivia, forzando la relación independientemente de que se hayan suspendido las relaciones en 1978, a la capacidad de acción marginal o predominante de los presidentes de turno con todo el riesgo que ello implica. Falta de continuidad y energía en las tareas, iniciativas, políticas y controles.

En esta línea de conducta, lo imperativo para que vuelvan a restablecerse las relaciones entre los dos países, pasa por la voluntad política como atributo primordial. Y al decir de un politólogo. Mientras ambas constituciones definen que es el Presidente de la República quien conduce la política exterior, ¿puede esperarse que ambos mandatarios, Piñera y Arce, puedan acercarse? Si Chile cambia su Constitución, y esta es más participativa e inclusiva, cabe la probabilidad de que los temas internacionales de esta magnitud (restablecimiento de relaciones bilaterales), puedan llegar a recaer en prerrogativas compartidas entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo o incluso vía plebiscito. Con todo, este no es el asunto principal. Es quizás el final: el restablecimiento de relaciones.

Los asuntos primordiales entre Chile y Bolivia están dados por los temas que establece el Tratado de 1904. Las tensiones que se derivan de la agenda histórica no ha sido superada. La prevalencia permanente del conflicto, y la ausencia de pragmatismo para abordar los temas cotidianos. ¿Cuáles? A estas alturas, todos. Antagonistas, casi desde prácticamente la emancipación del siglo XIX, los contactos siempre han sido ríspidos.

En ese contexto, y vuelvo al principio para cerrar, es el oriente boliviano, la Media Luna de Beni, Tarija y Santa Cruz, distintos de hace una década, empoderados, organizados y con una identidad muy clara, quienes deben saber que una ácida relación con Chile solo les postergará. Allí viven 5 millones de personas que necesitan tener un horizonte comercial exportador amable.

Resulta importante mencionar que, a los intereses de Chile le daba lo mismo quien ganara las elecciones. Ninguno de los otros dos candidatos con posibilidades, Carlos Mesa o Luis Fernando Camacho, sostuvieron variante alguna en materia internacional en sus propuestas de gobierno. Por el contrario, ninguno, ni la propia Jeanine Áñez, desmontaron el modelo económico de la demanda agregada interna que hemos explicado, modelo que respondía al clásico esquema de gestión macro y microeconómico latinoamericano de los sesenta del siglo XX. Ahí estuvo la clave de la nueva victoria del MAS.

Así, Chile y Bolivia deberían acercarse hoy fundamentalmente por necesidad de Bolivia. Y esto no solo es un asunto de asimetría económica, dado que la economía boliviana es 7,4 veces más pequeña que la chilena. Conviene acercarse porque para que Bolivia despliegue una nueva fase de crecimiento, hay que mantener los avances en los temas portuarios y de caminos e incidir en la logística es fundamental. Asimismo, conversar sobre los temas de aguas y ponerse de acuerdo en su manejo respecto de las numerosas cuencas hídricas compartidas. Ver con atención las posibilidades sustentables de la economía del litio, a nuestro juicio una industria insostenible, a menos que echemos a funcionar una elevada dosis de inversión en tecnología. Pensar en conjunto sobre mercados, gestión comercial y exportaciones. Caso contrario, van a pasar dos cosas:

1. La Bolivia emprendedora se achatará y terminará sacando sus capitales al exterior como sea, y,
2. En el caso de Chile, terminaremos con un repunte del flujo migratorio boliviano, que ya va en 120 mil personas (2020), y el mantenimiento de una frontera complicada por el crimen organizado transnacional.

Sería bueno que lo entendieran los dos países, porque a quienes más les beneficia que los Estados se lleven mal, es a los narcotraficantes<sup>6</sup>.

---

6 STIPPEL, Jörg y SERRANO MORENO, Juan Enrique. La nacionalización de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia. *Polít. crim.* [online]. 2018, vol.13, n.25 [citado 2020-11-20], pp.264-321. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-37692018000300057&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-37692018000300057&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0719-3769. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2019.52048>.

En la actualidad, y resulta un elemento crítico, efectivamente existe una sola certidumbre en un contexto internacional mundial<sup>7</sup> que ha sido definido como cambiante, volátil, y es que en ausencia del Estado, el espacio lo llena el crimen organizado transnacional.

Por ello, Chile y Bolivia tienen la responsabilidad de velar porque el clima binacional sea amable, respetuoso y colaborativo. Lo agradeceremos en el norte de Chile, en la extensa frontera común de 850 kilómetros de extensión y en las agendas nacionales que, en ambos países mantienen un frente interno muy complejo.

### **Las preguntas incómodas en la relación chileno boliviana actual.**

Las relaciones chileno bolivianas se caracterizan por periodos de distanciamiento, crisis y aproximación. El 2020, en el peor contexto internacional posible a propósito de la pandemia, el clima binacional fue de aproximación con el gobierno de Añez. ¿Qué está haciendo Arce? ¿Mantener el distanciamiento, provocar la crisis o gestionar la aproximación?

Un asunto clave es el lenguaje entre los países y los códigos de entendimiento. Al respecto, ¿seguiremos viendo una diplomacia altioplánica conducida por estrategias “américos”, o bien, se proyectará la relación en manos de personas formadas en relaciones internacionales? Este tema, no es trivial. Se podría preguntar, si no es Chile quien debería adaptarse y tratar de entender que esos son los representantes que el gobierno de Bolivia ha designado. Lo cierto es que, en la relación entre los Estados, ocurre lo que con las personas. A veces, la afinidad lo es todo. Y en el caso de Chile con Bolivia, lo cierto es no hay afinidad estatal ninguna entre los países. Por lo tanto, quien desmañadamente sostenga que una diplomacia tan racional como la chilena puede entenderse con una, cuya lógica se ubique en el Tahuantinsuyo, yerra.

Para Chile, no es baladí. ¿Qué piensa hacer el Estado Plurinacional con su Constitución y el tema marítimo? De mantenerlo,

---

7 COPPELLI ORTIZ, Gerardo. La globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización. *Estud. int. (Santiago, en línea)* [online]. 2018, vol.50, n.191 [citado 2020-11-20], pp.57-80. Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-)

en Chile no hay interés para conversar con Bolivia a nivel estatal. Esto no es un tema entre personas, actores focalizados o incluso perspectivas institucionales subnacionales. Se trata del diálogo entre Estados. Mientras Bolivia mantenga sus artículos 266 y 267, aquellos que creemos en la necesidad de puentes entre ambos países, vamos en carril minoritario.

Otra. ¿Seguirá el oriente boliviano siendo un actor pasivo en la relación binacional? Es al Oriente boliviano, particularmente, a quien le pesa la falta de agilidad de la economía exportadora. También esto afecta a la minería que, en menor medida, sale por Antofagasta. Pero cuando uno debe transitar carga, no puede andar a empujones con el sistema que lo habilita. Y eso es justamente lo que provocó el gobierno de Evo Morales hacia el final de su tercer mandato. ¿Y qué pasa con Potosí? El Estado de Bolivia debe atender la mirada de región de Potosí, porque es precisamente en este departamento donde están los cursos de agua y las posibilidades del litio. En el caso de los cursos de agua, debe recordarse que el pre acuerdo por el uso de las aguas del Silala el 2009, fracasó por la renuencia del Comité Cívico de Potosí de aceptar las condiciones negociadas por los estados centralmente.

COMCIPO, es un actor relevante en materia internacional, su institucionalidad, así como las departamentales en general, poseen una presencia constitucional. En consecuencia, el centralismo paceño y el Estado no alcanzarán éxito si no promueven el diálogo al interior del país. La lógica chilena, en esta materia, más bien pasa por el tema ambiental que por comunidades indígenas. Esto, hasta ahora.

Ahora, bien, esto es en el contexto estructural. En un marco más concreto, las preguntas son otras: ¿Se va a seguir condicionando cualquier conversación entre los dos países al tema de la soberanía marítima en las costas? Esta pregunta apunta a la operacionalidad de las relaciones. Si la lógica es hablar de esto, el diálogo está perdido, porque Chile ha dicho en todos los tonos, como país, que de este tema no volverá a hablar. Si la extrema izquierda chilena se casa con el discurso de la reivindicación marítima, matrimonio que hasta aquí suscriben el Partido Comunista y el Humanista, su propaganda no es atendida en otros sectores.

Desde un punto de vista comercial, ¿entiende Bolivia que sus exportaciones dependen de la fluidez y funcionamiento de la Administradora de Servicios Portuarios de Bolivia y la Aduana Nacional mucho más que de los puertos chilenos? Es cierto que esto es un tema para los entendidos, pero es práctico. No solo es la logística chilena la que tiene dificultades. La institucionalidad boliviana, ávida de impuestos y multas, cobros y tasas, es la que más incide en la tramitación de las exportaciones. Las trabas, por ejemplo, en la importación de medicamentos, son un dolor de cabeza en Bolivia. La ausencia de buenas relaciones institucionales incide en dificultades entre los exportadores agrícolas y ganaderos (Limón y cuero *wetblu*). No es un tema de imaginarios, es la burocracia misma la que conspira contra el libre tránsito.

En temas de seguridad: ¿Vamos a intercambiar información sensible en materia delictiva entre ambos países? Sí o no. ¿O tendremos más excusas, mientras bandas criminales se apoderan de la frontera? Todas las experiencias conjuntas que apunten al intercambio de información policial contribuirán a evitar el contrabando, narcotráfico, migración irregular y la trata de personas.

El tema productivo tiene una esperanza en la explotación del litio. El litio es una oportunidad de complementación económica. Chile no necesita a Bolivia por el tema del Litio. Pero Bolivia sí necesita de Chile. El futuro del litio depende, en lo inmediato, del agua del Lauca. Hoy esa industria está empezando. Aquí hay muchas preguntas: ¿Es posible que el Estado de Bolivia trate el tema del litio como trató el 2002-2003 el tema del gas?, o sea que boicotee su salida por Chile, o ¿piensa sacarlo por Perú, al doble del precio por el transporte pero apelando al “orgullo nacional”? ¿Conversará Bolivia sobre este tema con Potosí y las comunidades indígenas? ¿Se tratará el tema de las aguas con la mira puesta en la cuestión ambiental? Arce, presentó su candidatura ligada a este asunto. Pero convengamos en que no es fácil resolver una industria que consume agua como arena de playa. Hay mucha expectativa, en un abordaje tardío en un campo que sin duda tiene costos ambientales formidables en los tres países que configuran el triángulo del litio: Chile, Argentina y Bolivia.

Las últimas preguntas son para Chile: ¿Cuándo y cómo se va a resolver el destino urbano de los terrenos donde se asienta el

oleoducto de Sica Sica en la ciudad de Arica? ¿Se va a extender la concesión hasta el 2049? La estatal de hidrocarburos en Bolivia, YFPB debe ver esto con calma y Chile también. El tema de seguridad ambiental de estas instalaciones que hoy están en medio de la ciudad de Arica, son un pendiente.

A nuestro parecer, el reclamo boliviano respecto de eventuales huelgas en las terminales portuarias es un punto que el Estado Chile debe evitar, porque pone un manto de cuestionamiento al funcionamiento eficaz del Tratado de 1904. Por ello no es un tema secundario. Hasta aquí, los puertos del norte tratan la carga boliviana como tratan a la carga chilena. ¿Podemos mejorar en este punto? Lo propio con los manuales de servicios portuarios, totalmente necesarios, ajustados a normativas de calidad, etc. ¿Es posible afinar estos aspectos? Si hay una buena relación, debería ser prioridad.

La Cámara de Exportadores de Bolivia, ha expresado su preocupación por la falta de coherencia entre las reglas de tránsito de productos agropecuarios versus los de exportación. Esta es una condición que bien podría asociarse a una barrera pararancelaria. ¿Cómo es posible esto? ¿Qué puede decir el Servicio Agrícola y Ganadero de Chile? Estas son algunas cuestiones que podrían ser materia de trabajo conjunto en los próximos años. Claro está, siempre y cuando exista voluntad política de ambas partes y Bolivia no recurra a su viejo expediente. En este último caso, lo que veremos será un apagar la luz y cerrar la puerta.

## BIBLIOGRAFÍA

- COPPELLI ORTÍZ, Gerardo. La globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización. *Estud. int.* (Santiago, en línea) [online]. 2018, vol.50, n.191 [citado 2020-11-20], pp.57-80. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692018000300057&lng=es&nrm](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692018000300057&lng=es&nrm)
- IBCE (2013) Comercio Exterior, Año 22, N° 214, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BOLIVIA. Memoria Institucional 2019-2020. La Paz, noviembre, 2020, pp. 46 y 47. No disponible.
- PEÑARANDA, Raúl. La posverdad del golpe de Estado en Bolivia. En *Página Siete*, 19 de noviembre 2020. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/opinion/raul-penaranda/2020/11/19/la-posverdad-del-golpe-de-estado-275347.html>
- STIPPEL, Jörg y SERRANO MORENO, Juan Enrique. La nacionalización de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia. *Polít. crim.* [online]. 2018, vol.13, n.25 [citado 2020-11-20], pp.264-321. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33992018000100264&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992018000100264&lng=es&nrm=iso). ISSN 0718-3399. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100264>.

**OTROS TÍTULOS**  
DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

<b>NÚMERO DE LIBRO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR(A)</b>
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgatti
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan C. Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XXI.	Mario L. Puig Morales Pablo Rodríguez Márquez
Nº 11	Bolivia 2003 en la prensa chilena. Percepciones de su inestabilidad política en ámbitos de seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La Estrategia Total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Lavín
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica.	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 24	La Fuerza de Paz Cruz del Sur. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	Cristián Le Dantec Gallardo
Nº 25	Crisis internacionales.	Rodolfo Ortega Prado.
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado Luis de la Corte Ibáñez Fernando Lista Blanco
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica.	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: oportunidades para afianzar el <i>statu quo</i> .	Miguel Figueroa Ibarra
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.	Gonzalo Álvarez Fuentes
Nº 33	Las maras: una amenaza para la Seguridad Nacional.	Ricardo Rodríguez Arriagada
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección.	Julio Soto Silva Miguel Navarro Meza Alejandro Salas Maturana
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.	Maricel Sauterel Gajardo
Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.	Loreto Correa Vera Alejandro Salas Maturana

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 38	Responsabilidad de proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.	José Héctor Marinello Federici
Nº 39	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 40	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.	Aracely Banegas Alfaro
Nº 41	Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de Política Pública.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 42	El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile	Francisca Barros Sánchez
Nº 43	Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa	Guillermo Bravo Acevedo Carmen Norambuena Carrasco
Nº 44	Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.	Cristian Rosales Morales
Nº 45	Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.	Cuerpo Académico ANEPE
Nº 46	Chile y Bolivia: distanciamiento, crisis y aproximación.	Loreto Correa Vera
Nº 47	Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial)	C.I.E.E. ANEPE.



Las relaciones de Chile con sus vecinos ocupan un espacio de preocupación permanente en diversos sectores estatales y privados de nuestro país, porque su impacto tiene consecuencias relevantes en los intereses nacionales. Generar un espacio para conversar sobre ello, condujo a la materialización del Seminario Internacional realizado por ANEPE entre el 30 septiembre y el 18 de noviembre de 2020, que fue inaugurado por el Canciller Andrés Allamand, que reunió académicos de los cuatro países que plantearon sus particulares puntos de vista desde la óptica de los Estados sobre nuestras relaciones vecinales, que siempre están acompañadas por luces y sombras que facilitan o complejizan los vínculos existentes.

Precisamente, la necesidad de mantener las mejores relaciones políticas, fluidos intercambios comerciales y relevantes niveles de cooperación en aquellos ámbitos de interés común, genera la necesidad de recoger distintas miradas sobre los aspectos que nos acercan y los tópicos que nos alejan, a partir de las desconfianzas históricas que aún persisten en el tiempo.

A través de su contenido, más allá de aspectos que podrían incomodar a unos u otros, se pueden apreciar diversas reflexiones que analizan las dificultades reales que debiesen ser abordadas y resueltas, pensando en un futuro más armónico y beneficioso para nuestras naciones. Ello invita a superar percepciones, imágenes e ideas que influyen las miradas actuales de unos y otros, cuya carga negativa afecta las expectativas que aparecen en diversas circunstancias.

Históricamente, en nuestras relaciones vecinales persiste la lógica del conflicto cuyo origen está en asuntos que no se han resuelto. Pese a todo, se ha logrado construir relaciones de cooperación beneficiosas con la Argentina y el Perú, lo cual no ha ocurrido con Bolivia más allá del libre tránsito, y que obedece a un compromiso derivado del Tratado de 1904.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos invita al lector a leer esta publicación con espíritu crítico pero abierto, porque es resultado de un esfuerzo importante para incentivar el conocimiento mutuo y la comprensión del otro, a través del intento de dejar a un lado las percepciones que no cooperan a mejorar nuestras relaciones.