



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 119 ENERO - JUNIO 2012

ARTÍCULOS

- LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P).
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE
SEGURIDAD
ULDARICIO FIGUEROA PLÁ
- EL NUEVO ESTATUS INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN DESAFÍO
CRISTIÁN GARAY VERA
DIEGO HERNÁNDEZ ALVARADO
- CLAVES GEOPOLÍTICAS EN TORNO AL CONFLICTO
DEL ATLÁNTICO SUR
IVÁN WITKER BARRA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN
JUAN A. FUENTES VERA
- LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA
TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO
DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL
INTERNACIONAL
CLAUDIO COLOMA ROJAS

LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL INTERNACIONAL[∞]

CLAUDIO COLOMA ROJAS*

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación bilateral entre Chile y Bolivia durante el año 2011. Para ello se problematiza de acuerdo a cinco variables importantes que intervinieron en dichas relaciones, estas son: el choque irreconciliable de dos políticas exteriores fundamentadas en principios opuestos; las nociones de “desconfianza” y “victimización” como los ejes que moldean la política exterior boliviana; el rol disruptivo de la diplomacia peruana; las interpretaciones dispares de Palacio Quemado y La Moneda respecto al cumplimiento del Tratado de 1904; y la relación estratégica de Bolivia con potencias internacionales ascendentes en Latinoamérica.

Palabras clave: *Política exterior, victimización y desconfianza, Perú, Libre Tránsito, Brasil.*

CHILE AND BOLIVIA RELATIONSHIP IN THE AFTERMATH OF THE BOLIVIAN GOVERNMENT’S ANNOUNCEMENT OF A CLAIM AGAINST CHILE BEFORE AN INTERNATIONAL COURT

ABSTRACT

This article analyses the bilateral relations between Chile and Bolivia in 2011, based on five important variables that affected their relations, namely, the irreconcilable clash of two foreign policies based on

* Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Obtuvo su maestría con Distinción Unánime gracias a sus investigaciones sobre el impacto de la guerra ruso-japonesa de 1904-05 en Asia y África, siendo su profesor guía el Dr. Eduardo Devés Valdés. Además, cuenta con una pasantía en la English and Foreign Languages University en Hyderabad, India; dos diplomados, el primero sobre Política Mundial y el segundo sobre Democracia, impartido por Naciones Unidas; y una estadía en Corea del Sur gracias al programa gubernamental Korea Youth Exchange Programme. Es profesor sobre tópicos de Globalización y Relaciones Internacionales en la Universidad de Artes y Ciencias de la Comunicación (UNIACC) y en la Universidad Internacional SEK. En la actualidad se desempeña como analista internacional del Departamento de Análisis de la Dirección de Inteligencia de Defensa. Chile. ccoloma@emco.mil.cl

[∞] Fecha de recepción: 200312
Fecha de aceptación: 200412

opposing principles, the notions of “mistrust” and “victimization” as the axis that shape Bolivia’s foreign policy, the disruptive role of the Peruvian diplomacy, the differing interpretations on the part of Palacio Quemado and La Moneda regarding compliance with the 1904 Treaty, and the strategic relation that Bolivia maintains with influential international powers in Latin America.

Key words: *foreign policy, victimization and mistrust, Peru, Free Transit, Brazil.*

Problematización sobre las relaciones entre Chile y Bolivia

Durante el año 2011, las relaciones entre Chile y Bolivia estuvieron marcadas por el anuncio del presidente Evo Morales de acudir a un tribunal internacional para judicializar su demanda marítima en contra del Estado chileno. El anuncio se hizo el 23 de marzo, fecha en que los bolivianos celebran el Día del Mar.

Este anuncio coincidió con un año muy difícil en el plano interno para el gobierno del presidente Morales. Al respecto, una hipótesis que comúnmente se emplea en Chile para explicar las relaciones con Bolivia consiste en pensar que toda afrenta de tinte nacionalista y/o de reivindicación que surge desde La Paz en contra de Chile, estaría predeterminada por la baja popularidad del gobierno de turno.

Sin embargo, si se revisa la popularidad presidencial de los últimos 20 años en Bolivia, se puede aseverar que tal hipótesis no puede ser asumida como la explicación omnicompreensiva de la política exterior boliviana hacia Chile en el último tiempo.

A causa de lo anterior, surge el cuestionamiento sobre cuál o cuáles son las variables que han influido en la política exterior boliviana hacia Chile en el último tiempo.

Como respuesta se plantea que la política exterior boliviana hacia Chile ha estado determinada por las dinámicas propias de la relación chileno-boliviana de los últimos años; por la “desconfianza” y la “victimización” como dos elementos que moldean dicha política; por el rol disruptivo de la diplomacia peruana; por las interpretaciones divergentes en torno al cumplimiento del Tratado de 1904; y por las relaciones internacionales estratégicas de Bolivia con potencias emergentes en Sudamérica.

Con respecto a la primera variable, el anuncio de la demanda contra Chile reafirmó el deterioro de la “confianza mutua” que se venía sufriendo desde los meses previos al 23 de marzo, lo cual puso de manifiesto el choque de dos principios irreconciliables en materia de política exterior, como son la intangibilidad de los tratados, por un lado, y la impugnación de los mismos, por el otro.

En segundo lugar, bajo el escenario de esta presunta demanda, la política exterior boliviana ha retomado con fuerza su faceta de victimización ante la comunidad internacional, cuyo propósito es captar la solidaridad de otros Estados y poner a Chile en una posición defensiva, forzándolo a dar réplicas en cada foro donde ha sido interpelado por la cuestión marítima. En este sentido, y tal como se analizará más adelante, muchas veces son las mismas autoridades chilenas las que, ignorando esta faceta, incentivan la victimización boliviana.

En tercer lugar, al observar el desarrollo de las relaciones peruano-bolivianas de los últimos tres años, es posible corroborar el rol disruptivo que tuvo la diplomacia de Torre Tagle en las relaciones entre La Paz y Santiago, lo cual reafirma conductas previas que Perú ha tenido en este mismo ámbito.

En cuarto lugar, y en relación al anuncio mismo de demandar a Chile, hay que tener presente que esto no debe ser entendido exclusivamente como un eventual procedimiento por el cual Bolivia buscaría acceder directamente a una salida soberana al mar, en una lógica de “todo o nada”, en que solo un fallo podría impugnar un tratado como el de 1904. Sino que también debe considerarse la posibilidad de que el gobierno boliviano prepare una causa que tenga como objetivo reclamar algún incumplimiento que Chile haya tenido en los últimos 133 años respecto a dicho tratado, y cuya consecuencia más inmediata sería debilitar su credibilidad internacional.

En quinto lugar, junto con el manejo de su aspiración marítima, y en el sentido contrario de lo que ocurre con las relaciones entre La Paz y Santiago, Bolivia ha logrado estrechar vínculos con algunos Estados estratégicos para sus intereses, siendo algunos de ellos potencias emergentes que cada vez adquieren mayor influencia dentro de Sudamérica, como Brasil y China.

Particularmente, Brasil es una potencia que juega un rol estratégico en Bolivia. En relación a esto, y aun cuando Chile defiende la bilateralidad del asunto marítimo boliviano como un principio fundamental de su política exterior, du-

rante el año 2011 no pasó inadvertido que un alto representante del gobierno de Brasil pronunciara una declaración en la que llamaba a Chile a comprender la aspiración boliviana.

Finalmente, habría que tener presente que, para Bolivia, la judicialización de su demanda histórica es solo un nuevo componente de su estrategia de reintegración marítima, la cual, además, está conformada por el diálogo bilateral y la multilateralización de la cuestión marítima. Esta estrategia global, junto con las variables que analiza este artículo, deberían ser consideradas en la planificación de la política exterior chilena hacia Bolivia en los próximos años.

La popularidad del presidente de Bolivia y su relación con el reclamo marítimo

El 23 de marzo de 2011 el presidente Evo Morales anunció que su país presentará una demanda marítima ante un tribunal internacional en contra de Chile.

El anuncio coincidió con el fenómeno político más importante dentro de Bolivia ocurrido durante el año 2011: la disminución abrupta de la credibilidad del presidente Evo Morales, especialmente entre algunos sectores de la sociedad que habitualmente habían sido sus aliados¹.

El indicador que mejor evalúa este fenómeno es el índice de popularidad del mandatario medido durante todo el 2011, el cual no pudo superar el 48%, según muestran los estudios mensuales de opinión pública de Ipsos Apoyo².

La causa de esta situación fue la existencia de conflictos entre el gobierno y algunos sectores de los movimientos sociales. De este modo, la primera disminución notoria de la aprobación del Presidente fue a consecuencia de las protestas en contra de la decisión de eliminar los subsidios a las gasolineras, en diciembre de 2010, la que posteriormente tuvo que ser retractada debido a la presión popular³.

1 FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. Foreign Affairs [en línea]. 18 de octubre de 2011 [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2011]. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivia-evo-morales?page=2>

2 La primera parte de este análisis se hizo en base a las encuestas de opinión mensuales de Ipsos-APOYO.

3 El 26 de diciembre de 2010 se dictó el Decreto Supremo 748, el cual fue abrogado el 31 del mismo mes, tras fuertes protestas ciudadanas.

A este episodio, que luego se le denominó “gasolinazo”, le siguieron en abril una huelga de los trabajadores organizados en la Central Obrera Boliviana (COB), además de una marcha que convocó a cerca de un millar de indígenas amazónicos, efectuada a mediados de año, quienes se manifestaron en contra de la construcción de una carretera que cruzaría una reserva ecológica.

Una hipótesis utilizada recurrentemente por analistas y personeros del Estado chileno señala que cuando la popularidad del presidente boliviano disminuye, este intenta revertirla utilizando la reivindicación marítima contra Chile debido al carácter unificador que socialmente existiría en torno a este tema de tinte nacionalista.

En este sentido, el anuncio de la demanda marítima coincidió con el peor año de gestión del actual presidente boliviano. De hecho, el anuncio del 23/M se efectuó cuando la popularidad de Morales alcanzaba un 32%, es decir, el peor índice obtenido por un presidente en los últimos nueve años, y por ende, el más bajo desde que Morales asumiera por primera vez la presidencia en 2006.

No obstante lo anterior, los hechos y los números registrados en años anteriores demuestran una realidad completamente dispar, razón por la cual se hace imposible establecer una dependencia directa entre ambas variables.

La relación entre baja popularidad y afrenta contra Chile en este caso específico, pudo haber evocado otro episodio simbólico para las relaciones chileno-bolivianas de los últimos 10 años. Se trata de la ofensiva en el tema marítimo que hiciera el ex presidente Carlos Mesa, desde enero de 2004, a través de foros internacionales y alocuciones públicas. Se recordará que uno de los puntos más álgidos de esta situación fue el debate entre Mesa con el ex presidente Ricardo Lagos, durante la sesión plenaria de la Cumbre de las Américas de Monterrey. Para ese entonces, Bolivia sufría una fuerte crisis política devenida por la Guerra del Gas, de octubre de 2003, que había forzado la salida del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Sin embargo, llama la atención que, en el momento de hacer público su reclamo marítimo, la popularidad del ex presidente Mesa era del 78%, es decir, uno de los picos más altos que un mandatario boliviano haya tenido durante la década de 2000. De hecho, dicha cifra solo ha sido superada por Evo Morales, después de que este hubiera nacionalizado los hidrocarburos en mayo de 2006 (81%), y por el mismo Mesa, quien solo dos meses antes de enarbolar la de-

manda marítima, había marcado 82%, la cifra más alta de aprobación que un presidente boliviano haya tenido en los últimos diez años.

En segundo lugar, cabe tener presente que a lo largo de la última década ha existido el fenómeno inverso a lo que popularmente se cree, vale decir, Chile y Bolivia han tenido relaciones distendidas mientras la popularidad del presidente boliviano ha sido baja, o bien, cuando este ha debido enfrentar situaciones de crisis social.

Mención especial amerita el caso de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien obtuvo el mínimo de popularidad de los últimos 10 años, en julio de 2003 (9%). Para este ex presidente, Chile representaba la solución a un problema económico inmediato, como era elevar las tasas de productividad de los recursos naturales, a través de la exportación de gas natural hacia México y EE.UU. por un puerto chileno.

Esta idea, que venía fraguándose desde gobiernos anteriores, despertó la animosidad en algunos sectores de la ciudadanía que ya se encontraban movilizados desde el aumento de las imposiciones sobre los salarios en febrero de 2003. En este caso, Chile fue un elemento aglutinador de la oposición boliviana asentada en los movimientos sociales, y que contribuyó a agudizar una crisis política que se prolongaba desde antes, y que terminó decantando en lo que se denominó la Guerra del Gas; mas no fue una estrategia utilizada por el gobernante de turno para sortear una crisis política interna.

Otro ejemplo: las negociaciones Goni-Lagos eran la continuación del diálogo iniciado previamente por Hugo Banzer, cuyo gobierno atravesó por duros problemas derivados de la Crisis Asiática de 1998 y por la Guerra del Agua de 2000. A pesar de los serios problemas por los que atravesaba Bolivia en ese entonces, los cancilleres de ambos países suscribieron una agenda sin exclusiones, que además implicó la instalación de un cónsul chileno con rango de embajador en La Paz.

En tercer lugar, en algunas ocasiones Chile ni siquiera ha sido un tema relevante cuando la popularidad del presidente boliviano ha marcado disminuciones notorias. Al respecto, dos casos:

Cuando se registró el índice más bajo de popularidad de Carlos Mesa, en enero de 2005 (47%), no existe registro alguno de que se haya retomado la

demanda marítima, pues ya había sido un tema fuertemente expuesto el año anterior. Por otra parte, cuando en agosto de 2010 el presidente Morales registró su –hasta entonces– peor registro (46%), no hubo activación de la demanda marítima, porque en ese entonces La Paz esperaba que Chile le entregara una propuesta por el tema marítimo, según se había acordado en el mecanismo de consultas que establecía la Agenda de los 13 Puntos.

La hipótesis inicial tampoco se comprueba con otro tipo de encuesta. Esto se obtiene al revisar el estudio bianual del *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, que mide ininterrumpidamente la “confianza en el Presidente” desde el año 1998 hasta el 2010.

A lo largo del tiempo que considera este estudio, se pueden identificar tres hitos en las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, en los cuales es posible observar que los índices de confianza en los mandatarios bolivianos no tienen una relación directa con el estado de las relaciones chileno-bolivianas. Es más, se advierten diferentes tipos de combinaciones entre estas dos variables.

El primer hito es el anuncio de la agenda sin exclusiones acordada por los gobiernos de Banzer y Lagos el año 2000, que incluía las negociaciones para establecer un enclave en el océano Pacífico sin soberanía. Para ese entonces, la confianza en el presidente boliviano registró un mínimo histórico de 32%, el índice más bajo que registra el LAPOP en 12 años de estudio.

El diálogo Banzer-Lagos es el más claro ejemplo que las relaciones bilaterales pueden pasar por buenos momentos, a pesar de la baja popularidad del presidente boliviano.

El segundo hito, en tanto, dice relación a que es posible tener buenas relaciones bilaterales siendo alta la popularidad del mandatario boliviano. El ejemplo de esto fue el anuncio de la Agenda de los 13 Puntos, acordada por los presidentes Morales y Bachelet, en 2006, año en el que la confianza en el presidente registró un pico histórico de 62%.

El tercer hito se refiere a que las relaciones bilaterales pueden deteriorarse cuando la popularidad del presidente boliviano es alta; por ejemplo, la campaña por la demanda marítima efectuada por Carlos Mesa en el año 2004 se realizó mientras la confianza en el presidente registraba la cómoda cifra de 53%.

Dos políticas exteriores sustentadas en principios contrapuestos

En contraste con la poca claridad que hay respecto a la relación entre la demanda marítima y la baja popularidad del presidente boliviano, existen otras variables más objetivas que dan cuenta de una explicación más certera respecto al fallido diálogo chileno-boliviano del último tiempo. La primera de ellas es la existencia de dos políticas exteriores fundadas en principios contrapuestos.

Esta variable goza de inusual actualidad, puesto que el proceso de refundación por la que está atravesando el Estado boliviano desde la llegada de Evo Morales al poder –y en particular desde la promulgación de la Constitución del Estado Plurinacional en 2009– ha implicado el establecimiento de una nueva institucionalidad para el tema marítimo, situación que contraviene *a priori* cualquier intento de diálogo bilateral con Chile.

De este modo, la Novena Disposición Transitoria de la Carta Magna establece que “los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de 4 años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.

Más específicamente, esto quiere decir que el Tratado de Paz y Amistad de 1904 es contrario al Capítulo IV de la Constitución, el que, a su vez, consagra la Reivindicación Marítima como un “derecho irrenunciable”. En este sentido, el plazo para denunciar el tratado se cumpliría el 6 de diciembre de 2013, en virtud de que la elección del Órgano Ejecutivo fue efectuada el 6 de diciembre de 2009⁴.

Los designios de la nueva Constitución redundan en que el primer objetivo estratégico de la política exterior boliviana es “reivindicar el derecho irrenunciable e imprescriptible de Bolivia al territorio que le dé acceso al océano Pacífico y a su espacio”⁵.

4 Cabe aclarar que la Constitución boliviana usa el término “Órgano Ejecutivo” para referirse al Poder Ejecutivo.

5 MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Bolivia. Objetivos Estratégicos Institucionales. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. [Fecha de consulta: 11 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://www.rree.gob.bo/>

Por otra parte, y desde una posición completamente opuesta, el primer principio que sostiene la política exterior de Chile es el “respeto al Derecho Internacional”, y dentro de dicho principio, se asigna especial importancia a la “vigencia y respeto de los tratados”⁶, dentro de los que naturalmente se encuentra el Tratado de Paz y Amistad de 1904.

Ahora bien, ¿cómo se manifestaron ambos principios durante las relaciones bilaterales del año 2011?

En primer lugar, en la incapacidad de diálogo que ambos países tuvieron para abordar la cuestión marítima durante el desarrollo de la Agenda de los 13 Puntos. Esta situación fue planteada por el mismo presidente Evo Morales durante su discurso del 23 de marzo, y que concretamente se traduce en la dilación, por parte de Chile, de entregar una propuesta concreta, útil y factible sobre este tema⁷.

Para poner en contexto el reclamo boliviano sobre la incapacidad de diálogo con Chile, hay que partir señalando que luego de no prosperar la propuesta de un enclave sin soberanía, prometida al término del gobierno de la ex presidenta Bachelet⁸, La Paz buscó una nueva oportunidad para satisfacer su demanda⁹, así logró que en la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, de julio de 2010, se reconocieran “los altos niveles de confianza mutua alcanzados” y se confirmara la idea de proponer soluciones “concretas, factibles y útiles” (CFU) para el tema marítimo en las “próximas y sucesivas reuniones”¹⁰.

Este clima de confianza mutua fue ratificado en el encuentro sostenido entre los presidentes Piñera y Morales en Argentina, en agosto, en donde el primero confirmó la apertura del puerto de Iquique y los trabajos para reanudar el

6 MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Chile. Principios de la Política Exterior Chilena. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 11 de diciembre 2011]. Disponible en <http://www.minrel.cl>

7 Este argumento fue el último que pronunciara Morales, después de haber hecho referencia a otros de tipo histórico y que a saber fueron: a) Bolivia nació como Estado independiente con salida soberana al mar, b) el Tratado de 1904 fue firmado bajo presión chilena, c) la Asamblea General de la OEA reconoció en 1979 que la cuestión marítima boliviana es un asunto hemisférico.

8 La propuesta consistía en un enclave sin soberanía, apartado de territorios que hayan sido peruanos. MARIANO Fernández critica a Piñera por “terminar política” con Bolivia y pide evitar “cualquier gesto” antes del fallo en La Haya. *La Tercera*, Santiago de Chile, 11 de diciembre, 2010.

9 Entre medio se registran varios gestos de buenas intenciones, entre ellos: la ayuda boliviana por el terremoto del 27/F, la presencia del presidente Morales en el cambio de mando con partido de fútbol mediante, o el famoso rescate de los 33 mineros.

10 ACTA de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, La Paz, 12-14 de julio, 2010.

funcionamiento del Ferrocarril Arica-La Paz; un mes después, es decir en septiembre, y como símbolo de la mutua confianza alcanzada, el presidente Morales participó en las celebraciones del Bicentenario de Chile.

Pero a pesar de estas señales de buena voluntad, Chile nunca presentó una propuesta CFU, incluso, solicitó suspender la siguiente reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, programada para noviembre, y en la cual Bolivia esperaba la respectiva propuesta.

En cambio, en ese mismo mes de noviembre en que Chile suspendió la Reunión del Mecanismo de Consultas, se realizó un encuentro entre los presidentes Sebastián Piñera y Alan García donde ambos ratificaron la política de cuerdas separadas y la tesis de que “lo que nos une es mucho más fuerte que lo que nos separa”. Esta reunión fue recordada por el distendido comportamiento de ambos mandatarios, lo cual se reflejó con un brindis hecho con pisco peruano¹¹.

Como una medida para solventar la suspensión de la Reunión del Mecanismo de Consultas que supuestamente se realizaría en noviembre, los gobiernos de Chile y Bolivia instauraron una Comisión Binacional de Alto Nivel que elevaba el diálogo desde los vicescancilleres a los cancilleres. Este gesto se interpretó en Bolivia como un mecanismo “para acelerar el diálogo” en el tema marítimo¹². Sin embargo, a pesar de que dicha Comisión de Alto Nivel se congregó en dos oportunidades, siendo la última vez en febrero de 2011, La Paz siguió sin obtener una propuesta CFU. Solo era cuestión de tiempo para que el gobierno boliviano se agotara de tal dilación.

Si la ausencia de una propuesta CFU por parte de Chile dejaba en el plano de lo implícito el choque de dos políticas exteriores opuestas durante el desarrollo de la Agenda de los 13 Puntos, después del 23 de marzo estas se volverían evidentes y provocarían el detenimiento de esta agenda bilateral.

Es así como ante la proclama de la demanda marítima boliviana, el gobierno de Chile reaccionó haciendo un llamado al diálogo pero, al mismo tiempo, explicitó su política de intangibilidad de los tratados y su falta de voluntad para abordar el tema de la soberanía, algo que se sabía de antemano, pero que hasta

11 PIÑERA y Alan García cierran encuentro con pisco peruano y buenas palabras. *Diario 21*, Santiago, 25 de noviembre, 2010.

12 MORALES y Piñera crean una comisión para acelerar el diálogo bilateral. *La Razón*, La Paz, 17 de diciembre de 2010.

esa fecha se había mantenido entre sombras. Desde ese momento Chile asumió oficialmente la posición de no tener deudas pendientes con Bolivia y que este último debería elegir entre el diálogo o la vía judicial¹³.

En la medida en que Santiago emitía sus mensajes tajantes y claros, en La Paz se defendía públicamente el derecho que le asiste al Estado boliviano de acudir a la justicia internacional, y que tal acción puede coexistir, además, con el diálogo bilateral y con la difusión internacional de la cuestión marítima que constantemente se efectúa en diversos foros. De este modo Bolivia patentó que su estrategia de reintegración marítima desde entonces constaba de tres ejes: 1) el diálogo bilateral, 2) la internacionalización de la cuestión marítima, y 3) la demanda ante un tribunal internacional.

Junto con ello, una vez hecho el anuncio de la demanda, La Paz exigió tener el mismo trato que Chile guardaba con Perú, puesto que Santiago se había mostrado dispuesto a mantener relaciones bilaterales con sus vecinos, independientemente de que exista una demanda de por medio¹⁴.

“Desconfianza” y “victimización” en la política exterior boliviana

Una de las consecuencias que generó el detenimiento de la Agenda de los 13 Puntos fue que Bolivia retomó con énfasis dos aspectos esenciales que moldean su política exterior: la desconfianza y la victimización.

Ambos conceptos fueron formulados en la *Florida National University*, en coordinación con el Comando Sur de EE.UU. (SOUTHCOM), a raíz de lo cual se publicó un trabajo sobre cómo se modelaría la política exterior boliviana a partir de una línea de estudio conocida como *Strategic Culture*, en 2010.

El SOUTHCOM define *Strategic Culture* como la combinación de influencias y experiencias, tanto externas como internas, que dan forma a la manera en cómo un país entiende su relación con el resto del mundo, y cómo un Estado se comporta en el sistema internacional¹⁵.

13 PIÑERA, Sebastián. Declaración del Presidente de la República sobre Bolivia. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 24 de marzo 2011]. Disponible en: www.minrel.cl

14 GASPAS, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, N° 599, Santiago de Chile, junio de 2011.

15 CONZELMAN, Caroline. Paper prepared for the Bolivia Strategic Culture Workshop. FIU & SOUTHCOM, Miami, February 2010.

Para el caso boliviano, las experiencias externas cuentan principalmente de derrotas militares y pérdidas territoriales arrebatadas por sus vecinos¹⁶, lo que ha generado una profunda y perenne desconfianza hacia los mismos y ha moldeado una cultura de victimización que se expresa hacia el resto de la comunidad internacional. En este sentido, las pérdidas de territorios como los sufridos en el Acre, en el Chaco y, principalmente, la extirpación de la zona de Antofagasta, dan el sustento para formular las nociones de desconfianza y victimización como dos elementos que moldean la política exterior boliviana hasta los tiempos actuales.

Las experiencias internas bolivianas, en tanto, se relacionan con la idea histórica de asumir que el causante de la pérdida de ingente soberanía habría sido la elite oligárquica boliviana de antaño, la que, supuestamente, habría velado primero por sus propios intereses antes que por los de la nación, debido a sus vínculos con las potencias extranjeras imperialistas.

Las experiencias internas y externas de Bolivia, determinadas esencialmente por sus sucesivas derrotas militares y diplomáticas, también deben ser entendidas como el resultado de una serie de disputas internacionales por el control de importantes riquezas naturales que han existido dentro del territorio boliviano. De ahí que la estatización y el nacionalismo han sido imperativos en gran parte del discurso político, desde la época posterior a la Guerra del Chaco, en los años 30, hasta el día de hoy¹⁷.

Así pues, desde la base interpretativa que entrega la *Strategic Culture* se podría afirmar que la “desconfianza” es clave para entender la voluntad boliviana de interponer una demanda judicial contra Chile. Esto debido a que Santiago no cumplió con entregar una propuesta CFU, tal como se había establecido durante las negociaciones de la Agenda de los 13 Puntos. De este modo, bastó con que Bolivia pusiera un poco más de presión para que Chile reconociera públicamente que la soberanía estaba fuera de toda discusión y que, por lo tanto, el punto VI de la Agenda de los 13 Puntos nunca tuvo el mismo nivel de importancia para los dos interlocutores.

16 Guerra del Pacífico contra Chile (1879), Guerra del Acre contra Brasil (1903), Guerra del Chaco contra Paraguay (1932). Además de conflictos limítrofes con Argentina y Perú.

17 GAMARRA, Eduardo. *Bolivian Strategic Culture*. FIU & SOUTHCOM, Miami, March 2010.

Adicionalmente, ocurrió un hecho externo a las negociaciones que desgastó aún más la confianza entre ambos gobiernos: la captura del ex general de la Policía, René Sanabria, en febrero de 2011, gracias a una operación combinada entre la DEA estadounidense y el OS7 chileno, y sin previo aviso de la operación a las autoridades bolivianas; Sanabria fue sorprendido traficando cocaína hacia Estados Unidos¹⁸.

En el momento de su captura¹⁹, Sanabria era un reconocido oficial en retiro que se desempeñaba como Jefe del Centro de Inteligencia y Generación de Información Antinarcoóticos, y que en calidad de uniformado había servido como Director de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. De ahí que se le apodara como el “Zar antidrogas”.

El caso Sanabria tuvo repercusiones políticas serias para el gobierno de Evo Morales, puesto que se iniciaron especulaciones respecto a eventuales colusiones entre altas autoridades de gobierno con el narcotráfico. De hecho, como consecuencia de esto quedó debilitada la imagen política del entonces ministro de gobierno, Sacha Llorenti, toda vez que Sanabria era un funcionario de su repartición.

Junto con ello, Chile no dio aviso al gobierno boliviano, a pesar de que en agosto de 2010 ambos países habían firmado una serie de convenios sobre el combate al narcotráfico, entre los que se acordó “realizar operaciones coordinadas de control e intercambiar información”²⁰.

Además, hay que tomar en cuenta que la decisión del gobierno chileno de no avisar la ejecución del operativo se tomó a pesar de que, en 2008, el gobierno boliviano expulsó a la DEA por supuesto “espionaje” y “conspiración” contra el régimen que preside Evo Morales. De este modo, con la detención de Sanabria quedó establecido el antecedente simbólico de que los dos países que más desconfianzas generan en Palacio Quemado, esto es Chile y Estados Unidos, actuaron a sus espaldas.

18 Para una interpretación de lo que significó la captura de Sanabria ver GASPARG, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, N° 599, Santiago de Chile, junio de 2011.

19 Sanabria fue detenido el 24 de febrero de 2011, en Panamá, luego de una operación conjunta de la DEA y el OS-7 de Carabineros, que demostró el envío de cargamentos desde el puerto de Arica hacia Estados Unidos.

20 COMISIÓN mixta sobre Drogas Chile-Bolivia termina con importantes acuerdos. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 3 de mayo 2011] Comunicado de prensa. Santiago de Chile, 25 de agosto 2010. Disponible en: www.minrel.cl

En cuanto a la “victimización”, existen ejemplos claros de cómo Bolivia aplicó este concepto a su política exterior durante el año 2011 en relación con Chile.

En primer lugar, hay que considerar las reacciones de las autoridades bolivianas ante diversas declaraciones de sus pares chilenos, efectuadas a causa del anuncio de la demanda marítima. El listado de frases emitidas por personas chilenas que han sido sacadas de contexto en Bolivia ha sido considerable.

Solo para ejemplificar con el último caso ocurrido en 2011, se menciona la situación desencadenada a raíz de una entrevista que en diciembre dio el ministro de Defensa de Chile, Andrés Allamand, a un medio nacional.

En dicha ocasión el ministro advirtió sobre la complejidad de las relaciones vecinales para el año 2012, debido a las acciones que pueda emprender Bolivia por la cuestión marítima, y por el curso que siga el diferendo con Perú en la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En función de ello, señaló que ante un “horizonte previsible” Chile debe estar “preparado con su fuerza militar” y “mantener una capacidad de fuerza disuasiva muy preparada”²¹.

Pocos días después de estas declaraciones y a propósito de la posibilidad de que Chile deba encarar un nuevo proceso judicial internacional, el canciller chileno, Alfredo Moreno, declaró que a pesar de que el interés de Chile es buscar el diálogo en base a intereses comunes, “es Bolivia el que tiene que decidir los caminos y el que va a sufrir las consecuencias”²². En esa misma línea, la prensa boliviana difundió una entrevista al cónsul chileno en Bolivia, Jorge Canelas, en la cual se resaltó que la interposición de una demanda implicaría que el diálogo entre ambos países se vuelva “impracticable”²³.

Todas estas declaraciones de las autoridades chilenas fueron hechas en el entendido de, primero, hacer público algo que es ampliamente comentado en círculos de expertos, esto es, las complejidades que se prospectan con los países vecinos para los próximos años; y segundo, las consecuencias a las que

21 ALLAMAND, Andrés: el 2012 será complejo en el plano vecinal. *La Tercera*. Santiago, 10 de diciembre de 2011: Reportajes.

22 GOBIERNO respondió a la arremetida boliviana: El camino correcto es el diálogo. [En línea]. Radio Cooperativa, Santiago de Chile, 15 de diciembre 2011. [Fecha de consulta: 15 de diciembre 2011]. Disponible en www.cooperativa.cl

23 CHILE da por “impracticable” el diálogo marítimo si Bolivia acude a tribunales internacionales. [En línea]. Oxígeno Bolivia, 14 de diciembre 2011 [Fecha de consulta: 14 de diciembre 2011]. Disponible en: www.oxigenobolivia.com

se debería atener Bolivia radican en la verdad jurídica que asienta el Tratado de 1904, y a raíz de ello, la imposibilidad de que este país obtenga una salida soberana al mar, impugnándolo.

Sin embargo, bastó con sacar de contexto las posiciones fijadas por dichas autoridades para que la cuestión marítima apareciera nuevamente como prioridad de la agenda pública en Bolivia, a través del manejo comunicacional que se suele usar desde La Paz, es decir, fijando una posición de víctima.

Es así como desde el gobierno boliviano las respuestas se basaron en que nadie puede privarle del derecho de acudir a tribunales internacionales, que el establecimiento de una demanda no puede ser interpretado como una “agresión”²⁴, o que las consecuencias se vienen sufriendo desde hace más de 130 años y que no se puede seguir esperando otros 130 más²⁵. Incluso algunos analistas usaron expresiones como “amenazas bélicas exageradas” o “la bipolaridad del gobierno chileno”.

Otro ejemplo que remarca la victimización de la política exterior boliviana fue el caso de la detención de 14 militares bolivianos armados en territorio chileno cercano al salar de Coipasa, a unos 2 km de la frontera con Bolivia, en junio de 2011. Los uniformados habían sido capturados por la Policía de Chile en dos vehículos robados, con patente chilena, y sometidos a la justicia penal²⁶.

Supuestamente, los vehículos habían sido robados y luego incautados, razón por la cual estaban siendo trasladados a la localidad boliviana de Pisiga, en el marco de un procedimiento de rutina. Sin embargo, esta situación nunca se pudo constatar, puesto que dicho procedimiento careció de formalidades tales como el acompañamiento de vehículos oficiales de las FF.AA. o de la Policía boliviana, o por la ausencia de agentes del Ministerio Público, tal como lo estipula la ley en Bolivia²⁷.

24 GOBIERNO: Demanda contra Chile no es agresión; es un derecho. *Los Tiempos*, Cochabamba, 19 de diciembre 2011.

25 BOLIVIA asegura que ya sufre “las consecuencias”. *La Razón*, La Paz, 19 de diciembre 2011.

26 Una vez detenidos, los militares fueron trasladados de Colchane a Pozo Almonte, debido a las denuncias por robo hechas por los propietarios de los vehículos incautados. De este modo, la justicia chilena acusó a los militares de 3 delitos: ingreso ilegal a Chile, porte de arma y munición, y robo con intimidación. Esta última acusación fue retirada debido a que finalmente los propietarios de los vehículos incautados no reconocieron en los militares a las personas que ejecutaron el acto de robo. Durante la detención, el Ministerio Público pidió la extensión de la detención para la indagación de los hechos. Uno de los uniformados era menor de edad, a raíz de lo cual la Defensoría Penal solicitó que este fuera destinado a un centro SENAME.

27 La Ley N° 100 de Desarrollo y Seguridad Fronteriza señala que en caso de flagrancia las FF.AA., a través de los Comandos Conjuntos, pueden efectuar los operativos aun sin la presencia del Ministerio Público. Sin embargo, los efectivos no estaban actuando ante un delito flagrante, sino conduciendo unos vehículos que incautaron seis días antes de su detención.

Ante las irregularidades evidentes cometidas por los militares bolivianos, el mismo día de la detención el canciller chileno, Alfredo Moreno, emitió una carta de protesta y citó al cónsul general de Bolivia en Chile, Ramiro de la Fuente. Por su parte, la cancillería boliviana señaló que el hecho era aislado, que no significaba un conflicto de gran magnitud, y que donde se efectuó la detención no existe claridad de los límites fronterizos.

Pero una vez concretada la expulsión de los militares del país, y a pesar de que se habrían cumplido todos los procedimientos que la ley penal chilena obliga, la ministra de Defensa boliviana de ese entonces, María Cecilia Chacón, protagonizó un nuevo exabrupto al señalar que pediría a Chile explicaciones por el trato dado a los militares. Mientras que el Defensor del Pueblo, Rolando Villena, señaló que su organismo hará una investigación para establecer si se vulneraron los DD.HH. de los 14 uniformados. La Cámara de Diputados, en tanto, aprobó una Declaración de Rechazo por el trato al que fueron sometidos los militares, esencialmente porque fueron “detenidos, enmanillados y engrilletados”. Por su parte, el presidente Morales hizo ver su molestia al presidente Sebastián Piñera, por el trato que supuestamente recibieron estas personas durante su detención, y como si eso no bastara, los aludidos fueron tratados como héroes a su regreso al país, siendo condecorados y ascendidos por el mismo mandatario boliviano, quien, en la oportunidad, calificó el accionar chileno de “soberbio y agresivo”²⁸.

La victimización, como factor que moldea la política exterior boliviana, también se vio reflejada en las distintas intervenciones que el gobierno de Bolivia hiciera respecto a la cuestión marítima en los principales foros internacionales y regionales de 2011.

El primero de ellos fue la Asamblea General (AG) de la OEA, realizada en El Salvador, el 7 de junio.

Inicialmente, las autoridades bolivianas se habían generado buenas expectativas para esta reunión hemisférica, primero porque se tenía planeado justificar su decisión de demandar a Chile, y segundo, porque Bolivia pretendía sacar provecho de una serie de declaraciones que ambos gobiernos habían desencadenado en días previos a la AG, a causa de unos dichos del ministro de Defensa chileno que, a saber, fueron:

28 EVO: la soberbia y la agresión no son solución. *Los Tiempos*, Cochabamba, 24 de junio 2011.

“Los chilenos deben seguir estas iniciativas bolivianas –léase una demanda– con total tranquilidad. Chile tiene una muy sólida fortaleza. En primer lugar, es un país que en esta materia actúa unido, es un país que tiene en su posición todo el amparo del derecho internacional y, por último, *tiene Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas, que están en condiciones de hacer respetar los tratados internacionales y de cautelar adecuadamente la soberanía y la integridad territorial*”²⁹.

Como era de esperar, esta declaración fue calificada como “agresiva, inútil e innecesaria”, y sirvió para reafirmar que Bolivia siempre ha sido un “país pacifista que no necesita estar levantando banderas de nuevas agresiones”³⁰.

En este marco, el canciller Choquehuanca hizo su alocución ante la AG, en donde ratificó la condición de víctima de su país.

En efecto, del discurso se puede concluir que Bolivia ha sido víctima de la “actitud rígida e inflexible” de los gobernantes chilenos; que “resulta difícil entender” cómo Chile declara defender la intangibilidad de sus tratados con Bolivia solo en base a su propia conveniencia, mientras que no respetó sus compromisos asumidos en el Tratado de 1895; que Bolivia fue víctima de la presión y amenaza chilena para suscribir el Tratado de 1904; más recientemente, que Bolivia ha sido víctima del “incumplimiento chileno” contra el acuerdo de entregar una propuesta CFU; también ha sido víctima de la amenaza chilena respecto a que no puede existir diálogo bilateral “mientras se utilizan otros procedimientos que el propio Derecho Internacional establece” (entiéndase una demanda judicial), y finalmente, que Bolivia ha sufrido las “injustificadas referencias a las FF.AA.” ante su voluntad pacífica de apelar al Derecho Internacional³¹.

29 MINISTRO Allamand advierte a Bolivia: “FF.AA. están en condiciones de hacer respetar los tratados. [En línea]. Emol, Santiago de Chile, 30 de mayo 2011. [Fecha de consulta: 30 de mayo 2011], disponible en www.emol.com *Cursivas del autor*.

30 EVO dice a Chile que Bolivia es un país pacifista. *Los Tiempos*, Cochabamba, 01 de junio 2011; VICEPRESIDENTE de Bolivia dice que declaración de Allamand fue “agresiva, inútil e innecesaria”. *La Tercera*, Santiago de Chile, 31 de mayo 2011.

31 Cabe tener presente que en esa ocasión las expectativas bolivianas no fueron cumplidas a cabalidad, debido a que el tema central de la Organización fue la reintegración de Honduras, y porque la cita de la OEA había coincidido con un hecho que mermó la imagen del gobierno de Morales ante la comunidad americana. Esto es, días antes de la AG, aconteció en Bolivia la visita del ministro de Defensa de Irán, Ahmed Vahidi, lo que generó un desencuentro diplomático entre La Paz y el gobierno de Argentina, por cuanto Vahidi es sospechoso de haber participado en los atentados contra la comunidad judía en este último país, durante la década de los años 90. CHOQUEHUANCA, David. Palabras del canciller del Estado Plurinacional de Bolivia en la 41 Asamblea General de la OEA. [En línea]. Dirección de Reivindicación Marítima [Fecha de consulta: 8 de septiembre 2011]. Disponible en <http://www.diremar.gob.bo>

Luego, el 22 de septiembre, en la Asamblea General de Naciones Unidas, Evo Morales reafirmó los planteamientos bolivianos.

En esa oportunidad Morales señaló que su país “se ampara en el derecho y la razón para acudir a un tribunal internacional porque su enclaustramiento es producto de una guerra injusta, una invasión”, a continuación, afirmó que Bolivia “es un país pacifista”, que “privilegia el diálogo”, y terminó señalando que el Tratado de 1904 “no aportó a la paz ni la amistad”, razón por la cual exhortó a las Naciones Unidas “a acompañar todo este proceso”.

La idea de que el Tratado de 1904 no trajo paz ni amistad ya se había escuchado con el ex presidente Carlos Mesa en la Cumbre Iberoamericana de Monterrey, y su evocación retoma ideas de personalidades importantes para la historia política boliviana, las cuales son la base del libro *Los derechos de Bolivia al mar: antología de juicios eminentes* (1962). Ahí aparecen frases que van en la misma línea expresiva que las del presidente Morales, y que dan cuenta de la continuidad que ha tenido la victimización en el discurso boliviano a lo largo del tiempo, a continuación algunos ejemplos³²:

El ex vicepresidente (1913-1917) y ex embajador boliviano José Carrasco, quien planteó que la mediterraneidad de Bolivia es el “símbolo de las mentiras convencionales de una América, y una americanidad sin paz, sin solidaridad, sin justicia”.

El ex presidente (1931-1934) Daniel Salamanca, y su idea respecto a que “de Chile, hay que temerlo todo”.

El ex vicepresidente (1926-1930) y ex diplomático Abdón Saavedra, y su idea de que “el Tratado de 1904 es nulo”, debido a “la falta de libertad y derecho que tuvo Bolivia para cercenarse” y por “la falta de libertad de Bolivia frente a su victimario”. Según Saavedra, ambos planteamientos serían “razones jurídicas” para invocar la nulidad del tratado.

Y finalmente, el ex diplomático Casto Rojas escribió en 1924 que Bolivia es una “nación crucificada”, pues veinte años han pasado, desde la firma del Tratado de 1904 “para probar que en la América libre y democrática no puede man-

32 Se hace el alcance que las citas son parte de artículos escritos por los referidos, los cuales no tienen indicadas las fechas de su elaboración.

tenerse amurallado a un pueblo que tiene tanto derecho a la vida (...) En América libre y soberana, no puede haber, no debe haber pueblos sujetos a servidumbre”.

El rol disruptivo de la diplomacia peruana

El efecto más importante causado por la seguidilla de declaraciones chilenas respecto a que Chile posee FF.AA. preparadas, en diciembre de 2011, fue una improvisada reunión entre los presidentes Evo Morales y Ollanta Humala, realizada en el Cusco, aprovechando las vacaciones de fiestas de fin de año que el mandatario boliviano realizó en dicha ciudad.

En la cita, Morales reiteró la idea de que el Tratado de 1904 es injusto y que fue firmado por la fuerza, mientras que Humala explicitó su apoyo a la demanda marítima boliviana.

El resultado final de este encuentro fue la firma de la Declaración del Cusco, en la que ambos mandatarios enviaron un mensaje a Santiago como respuesta a las declaraciones acerca de mantener a las FF.AA. chilenas preparadas; el mensaje consistió en reafirmar su respeto al derecho internacional y su rechazo a la amenaza o el uso de la fuerza³³.

El apoyo peruano a la demanda boliviana se ha convertido en una característica del gobierno de Humala en materia de política exterior. Esto se evidencia al considerar que el presidente peruano ha planteado su posición desde el inicio de su mandato; de hecho, su embajadora en Bolivia, Silvia Alfaro, ratificó que su país no será obstáculo a la posible salida marítima boliviana por Arica, en una visita protocolar que hiciera a la Dirección de Reivindicación Marítima (DIREMAR)³⁴, en agosto de 2011.

El buen estado de las relaciones boliviano-peruanas en la actualidad se remonta a la gestión del diplomático Manuel Rodríguez Cuadros, quien fuera embajador de Perú en Bolivia durante los años 2009 y 2010.

33 DECLARACIÓN del Cusco de los Presidentes de la República del Perú y del Estado Plurinacional de Bolivia, 22 de diciembre de 2011. [En línea]. Presidencia del Perú [Fecha de consulta: 22 de diciembre 2011]. Disponible en www.presidencia.gob.pe

34 DIREMAR fue creada a través del Decreto Supremo 834, del 5 de abril de 2011. Esta repartición está a cargo de un funcionario con rango de embajador plenipotenciario, quien es el encargado de elaborar la demanda. Hasta el momento se conoce que durante el 2011 esta dirección trabajó en recabar información histórica y que en los últimos meses, gracias a la incorporación de especialistas en derecho internacional, el trabajo se está enfocando en preparar un primer texto borrador.

Rodríguez Cuadros, uno de los principales gestores de la demanda peruana contra Chile en la Corte Internacional de Justicia (CIJ), llegó a Bolivia con la misión de relanzar las relaciones entre ambos países, las cuales se habían deteriorado durante los primeros años del gobierno de Alan García. En esa época La Paz había manifestado que la demanda interpuesta en La Haya afectaba sus intereses marítimos al norte de Arica. Junto con ello, el buen momento de las relaciones chileno-bolivianas, encauzadas a través de la Agenda de los 13 Puntos, también generaban la necesidad en Torre Tagle de recomponer el diálogo con Palacio Quemado.

Así, al término de su misión, Rodríguez Cuadros había logrado ratificar las concesiones otorgadas a Bolivia en el puerto de Ilo, tales como: facilidades portuarias, facilidades para establecer una zona franca industrial por 99 años, cooperación naval de las marinas de guerra y la instalación de una escuela naval boliviana³⁵, y el establecimiento de una zona franca turística con la posibilidad de construir un muelle³⁶.

De este modo, Perú se anotó un triunfo político con la Declaración del Cusco, es decir, desde que el embajador Rodríguez Cuadros terminara su misión diplomática en diciembre de 2010, el gobierno peruano ha sabido consolidar su estrategia de relanzar sus relaciones con La Paz; como asimismo, ha conseguido difuminar la desconfianza boliviana respecto a que la demanda peruana interpuesta en la CIJ entorpece la aspiración marítima al norte de Arica.

Una hipótesis respecto a las relaciones entre Bolivia y Perú de los últimos tres años se refiere a que este último país tuvo algún grado de influencia en la decisión boliviana de demandar a Chile ante un tribunal internacional.

Esto se sostiene al tener en cuenta que, primero, la posición de Rodríguez Cuadros sobre la cuestión marítima boliviana se basa en que este es un asunto eminentemente bilateral con Chile y que su solución debe excluir los intereses peruanos al norte de la quebrada de Camarones. Al mismo tiempo, para este diplomático, Perú no puede ser un impedimento para que Bolivia obtenga una salida soberana al mar, siempre que se respete el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario³⁷.

35 Proyecto actualmente en discusión en el Congreso peruano, y que a la fecha no cuenta con consenso para ser aprobado.

36 Ver blog personal de MRC en http://www.manuelrodriguezcuadros.com/index.php?ver_n=29

37 La visión de Rodríguez Cuadros sobre la cuestión marítima boliviana se encuentra en su blog personal: <http://www.manuelrodriguezcuadros.com/articulos.php?ver=29>

Esta visión habría quedado plasmada mientras Rodríguez Cuadros fue embajador en La Paz, puesto que una demanda judicial de Bolivia interpuesta contra Chile reforzaría la bilateralidad de la cuestión marítima, y porque la impugnación del Tratado de 1904 conllevaría la omisión del mecanismo de consulta que establece el Protocolo Complementario de 1929. Es decir, una demanda boliviana contra Chile excluiría a Perú de algún arreglo, lo cual le permitiría mantener intactos sus intereses al norte de Arica.

Segundo, Rodríguez Cuadros se ha referido recientemente ante perso-
neros de la DIREMAR sobre la disposición de Chile a pactar con Bolivia una
solución marítima, para lo cual existen notas formales que expresan la voluntad
chilena desde 1950, en este sentido “las notas diplomáticas son válidas como
los tratados”³⁸. Esta idea habría sido planteada mientras participó en el IV Foro
de Reintegración Marítima, a mediados de diciembre de 2011.

Tercero, el anuncio de la demanda boliviana contra Chile, efectuada por
primera vez el 23 de marzo de 2011, se hizo pocas semanas después de que
Rodríguez Cuadros terminara su exitosa misión diplomática en Bolivia.

Finalmente, cabe tener en cuenta el rol disruptivo que Perú ha tenido en
las relaciones bilaterales chileno-bolivianas en el pasado. A lo menos, durante el
siglo XX, ha sido evidente su oposición a las principales negociaciones que bus-
caron solucionar la mediterraneidad boliviana (1926, 1950, 1975 y 1987), tam-
bién se sabe de su interrupción en las negociaciones sobre la exportación del
gas boliviano durante el periodo de gobierno del ex presidente Ricardo Lagos.
Incluso, recientemente, se ha estudiado la hipótesis respecto a que la cláusula
del candado establecida dentro del Protocolo Complementario de 1929 habría
sido de autoría peruana (y no chilena), en virtud de los intereses a los que res-
ponde realmente dicho acuerdo y que, en definitiva, ha beneficiado políticamen-
te más a Perú que a Chile. Esto último se obtiene de un reciente trabajo en el que
se destaca “el factor peruano” en la mediterraneidad de Bolivia³⁹.

Así, uno de los ejemplos más evidentes del rol disruptivo de Perú cuando
las relaciones chileno-bolivianas han llegado a algún tipo de preacuerdo, o han
establecido una agenda de diálogo, está asociado al fracaso de las negociacio-

38 CHILE carece de fundamentos para rechazar demanda boliviana. FM Bolivia, Bolivia, 14 de diciembre 2011.

39 TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2011.

nes de Charaña debido a la propuesta peruana consistente en someter al puerto de Arica bajo un sistema de administración tripartito.

El impacto que generó el acuerdo de Charaña sobre la política exterior peruana, ha sido motivo para que se planteen hipótesis profusamente argumentadas respecto a que la negociación Banzer-Pinochet es parte de una continuidad histórica, de la cual se desencadena la demanda peruana contra Chile en la Corte Internacional de Justicia tres décadas más tarde.

Al respecto, Rodríguez Elizondo⁴⁰ plantea la existencia de una trilateralidad histórica en torno al conflicto marítimo, es decir, “sin Guerra del Pacífico, Bolivia no habría quedado sin mar; sin Tratado de Ancón, Bolivia no habría pretendido volver al mar por Arica; sin Tratado de Lima, no habría existido negociación de Charaña entre Bolivia y Perú, y sin negociación de Charaña, el Perú no habría tenido incentivo para desconocer el *statu quo* marítimo con Chile”.

Por lo pronto, el juicio que enfrenta a Perú con Chile en el tribunal de La Haya por el límite marítimo ha detenido cualquier iniciativa que implique un arreglo en favor de Bolivia al norte de la quebrada de Camarones, lo cual equivale a decir que, sin demanda en La Haya, no se habría hecho el anuncio de judicializar la demanda marítima boliviana contra Chile.

Eventual controversia en torno al Tratado de 1904 y el libre tránsito

La judicialización representa para Bolivia una novedosa arista dentro de su estrategia de reintegración marítima, puesto que, si bien existe el antecedente de la moción interpuesta ante la Liga de Las Naciones en 1921, la iniciativa actual cuenta con el potencial de explorar causas más concretas para someter a Chile a la definición de una controversia legal, gracias al desarrollo que ha tenido el derecho internacional durante las últimas décadas. Para conseguir tal propósito, el gobierno boliviano está siendo asesorado por juristas internacionales, a través de su recién creada DIREMAR⁴¹.

40 RODRÍGUEZ Elizondo, José. De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú. La Tercera Ediciones, Santiago, 2009.

41 A inicios de 2012 DIREMAR ratificó que los especialistas internacionales que están asesorando al gobierno en la elaboración de la demanda marítima son: Antonio Remiro Brotons, Jorge Cardona Llorens y Rosa Riquelme (los tres de España) y Marcelo Kohen (Argentina).

Durante el año 2011 hubo señales respecto a que la diplomacia boliviana estaría consciente de los riesgos que implica, para su propio Estado, emprender un juicio con el objetivo de acceder soberanamente al océano Pacífico impugnando el Tratado de 1904. El riesgo para Bolivia estaría sustentado en la fortaleza de la verdad jurídica que establece dicho Tratado, lo cual, al mismo tiempo, representa el principio fundamental de la defensa de la política exterior chilena.

En la actualidad este es un dilema para la diplomacia boliviana, por cuanto se debe entender que para establecer una demanda judicial tiene que existir una controversia entre los dos Estados afectados.

La existencia de dicho dilema quedó manifestada en diversas declaraciones de autoridades de gobierno en las que progresivamente se dejó de hablar exclusivamente de la impugnación del Tratado de 1904 o de las injusticias de la historia causadas por las ambiciones chilenas y las oligarquías, y se comenzó a hablar sobre el incumplimiento de Chile a sus compromisos internacionales con Bolivia.

Las primeras señales que Bolivia dio públicamente al respecto fue cuando el vicescanciller Juan Carlos Alurralde anunció, el 21 de noviembre de 2011, que su país acudirá a la Corte de Arbitraje Internacional (ubicada en La Haya)⁴² en la eventualidad de que Chile no esté cumpliendo debidamente con el derecho a libre tránsito que establece el Tratado de 1904, especialmente en el puerto de Arica, lugar que es el punto principal del desarrollo del comercio exterior boliviano en el océano Pacífico.

Las declaraciones del vicescanciller, a las que posteriormente se sumaron las del ministro de Defensa Rubén Saavedra, el 25 de noviembre de 2011, fueron hechas pocos días después de que Chile anunciara la reanudación del funcionamiento del Ferrocarril Arica-La Paz (FCALP) para mediados de 2012, a través de la firma de un mandato en que la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) traspasó a la Empresa Portuaria de Arica (EPA) la potestad para gestionar el funcionamiento y la mantención de dicho tren⁴³.

42 El Protocolo sobre Sustitución de Árbitro de 1907 designa a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya para que actúe ante todas las cuestiones que llegaren a suscitarse con motivo de la inteligencia y ejecución del Tratado de 1904.

43 EL CANCELLER encabeza ceremonia en que la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) entrega a la Empresa Portuaria de Arica (EPA) el mandato para gestionar la operación y mantención del ferrocarril Arica-La Paz. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 18 de noviembre 2011. [Fecha de consulta: 18 de noviembre 2011]. Disponible en www.minrel.cl

Esencialmente, el gobierno boliviano aprovechó la oportunidad que brindó la firma de dicho mandato para cuestionar el modelo de modernización portuario chileno aplicado a los puertos incluidos en el Tratado de 1904, patrón que además se replicaría para la administración del FCALP.

Básicamente, la modernización portuaria chilena, iniciada en 1997 bajo la Ley 19.542, consiste en la creación de empresas públicas que administran los puertos chilenos, las cuales están facultadas para delegar sus funciones en empresas privadas a través de concesiones. En este caso específico, la entidad pública EPA adjudicó la concesión a un consorcio chileno-peruano llamado Terminal Puerto de Arica (TPA), en 2004. El mismo tipo de operación se espera que se haga con la administración del FCALP.

Como consecuencia de esto, Bolivia ha denunciado que el libre tránsito se ve afectado debido al aumento de las tarifas sobre operaciones como despachos de carga, desconsolidación, o despacho de contenedores. En total, según informó la Cámara Nacional de la Industria de Bolivia, el incremento tarifario promedio de las faenas a septiembre de 2011 fue de 57%⁴⁴, siendo este incremento una causa que constituiría un entorpecimiento al libre tránsito.

Esta alza se explicaría por la existencia de un solo operador portuario, es decir, la empresa concesionaria TPA, la cual emitió un aumento tarifario para el trienio 2011-2013 que afecta directamente a los exportadores bolivianos⁴⁵. Esta situación ya había sido advertida en 2007 por el administrador de Servicios Portuarios Bolivianos (ASPB). En ese entonces, esta autoridad señaló que antes de la concesión a TPA, Bolivia podía licitar la manipulación de su propia carga a la empresa más barata; ahora la situación es que no existe competencia, y, por ende, es la concesionaria la que fija los precios⁴⁶.

Pero las declaraciones públicas hechas por las autoridades bolivianas sobre este tema están precedidas por el reclamo formal que este país presentó en la XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, realizada en septiembre de 2011, y ante lo cual el gobierno de Chile manifestó su desacuerdo. Como consecuencia de esta diferencia, ambas posturas quedaron plasmadas en el acta de dicha reunión.

44 INDUSTRIALES denuncian altos costos para la carga en Arica. *Página Siete*, Bolivia, 20 de septiembre de 2011.

45 ACTA de la XII Reunión de Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, 13 de septiembre de 2011.

46 ASPB en el centro de Arica. [En línea]. *Mundo Marítimo*, Chile, 11 de junio 2007 [Fecha de consulta: 14 de diciembre 2011]. Disponible en www.mundomaritimo.cl

En esa acta se señala que Bolivia manifestó que la concesión portuaria ha ocasionado la pérdida de la jurisdicción sobre su propia carga, debido a que se traspasaron a un privado responsabilidades como la imposición de tarifas o la realización de servicios para la desconsolidación de la carga especial. En atención a esto, la delegación boliviana solicitó dejar congeladas las tarifas portuarias hasta lograr una solución “estructural y permanente”.

Por su parte, el gobierno chileno defendió su postura señalando que las alzas están justificadas por factores objetivos en la estructura de costos como el alza de combustibles y la mano de obra, además que el modelo monooperador licitado ha significado un mejoramiento considerable en la calidad del servicio que entrega el puerto de Arica, especialmente por la inversión privada en equipamiento y recuperación de infraestructura, mejorando así el tránsito de la carga, e impactando positivamente al comercio exterior boliviano⁴⁷.

Otro reclamo boliviano presentado en esa misma reunión dice relación con el deficiente funcionamiento que ha tenido el FCALP, puesto que el tramo chileno⁴⁸ se ha mantenido prácticamente inutilizable durante la última década. Las fuertes lluvias de 2001 arrasaron con parte importante de la estructura, paralizando la ruta hasta que fue reparada en 2002. El año 2005, en tanto, la empresa que administraba el ferrocarril se declaró en quiebra provocando la paralización del servicio. Finalmente, en 2006, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) y EPA firmaron un primer convenio en el cual esta última asumía el mandato de efectuar todas las obras necesarias para la rehabilitación de la vía férrea, las cuales estarán terminadas recién a mediados de 2012⁴⁹.

Tanto la interpretación boliviana sobre los alcances del libre tránsito como la inhabilitación del FCALP, marcan una arista distinta a la demanda por soberanía marítima anunciada por el gobierno de Bolivia. En este sentido, este país podría poner en cuestionamiento el hecho de que Chile esté incumpliendo los mismos tratados que este último defiende irrestrictamente como parte esencial de su política exterior.

Además, junto con la potestad que asignan los tratados, Bolivia se siente empoderada para exigir condiciones preferentes en Arica, toda vez que el 73%

47 ACTA de la XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, La Paz, 13 de noviembre 2011.

48 El tramo chileno consta de 205 km, y une a Arica con Visviri, a través de 18 estaciones o paraderos.

49 HISTORIA del Ferrocarril Arica-La Paz [En línea]. Empresa Portuaria Arica [Fecha de consulta: 18 de diciembre 2011]. Disponible en <http://puertoarica.cl/>

de la carga que transita por ese puerto pertenece a este país⁵⁰. De este modo, no extraña que en la reunión de trabajo sobre libre tránsito antes mencionada, el techo de la negociación propuesto por el gobierno de La Paz haya sido traspasar las administraciones del puerto de Arica y del FCALP al Estado boliviano.

En suma, la interpretación boliviana sobre el libre tránsito estaría sustentada por el hecho de que el aumento unilateral de las tarifas portuarias, a consecuencia de las políticas del Estado chileno, han atentado contra el espíritu del Tratado de 1904.

Adicionalmente, se podría apelar a que esta situación también ha atentado contra el sistema jurídico internacional que ha devenido durante el último siglo, como la Convención sobre el Comercio en Tránsito de los Estados Sin Litoral de 1967, que establece el principio de facilidades tarifarias, como asimismo, las disponibilidades de transbordo, medios de transporte y del material de manipulación del tránsito de la carga.

Otra controversia podría generarse con el FCALP, debido a que su inoperatividad en los últimos 10 años es una realidad, y no una mera interpretación, lo cual atenta contra el Tratado de 1904 y la Convención para la Construcción y Explotación de dicho ferrocarril, suscrito en 1905.

Junto con ello, y tal como sanciona el sistema internacional moderno que garantiza el acceso marítimo de los países sin litoral, la disponibilidad de ferrocarriles, entre otros tipos de rutas, son parte esencial de la promoción del libre tránsito. Ejemplo de esto es el informe de la Conferencia Internacional de Países en Desarrollo Sin Litoral, que es la base para la firma de la Declaración de Almaty de 2003.

En consecuencia, el Estado chileno no debe suponer exclusivamente que una eventual demanda boliviana, anunciada el 23 de marzo de 2011, consistiría en impugnar el Tratado de 1904 a objeto de exigir una salida soberana al mar, sino que también existe la posibilidad de que se genere una controversia apelando al incumplimiento de los mismos tratados bilaterales que Chile metódicamente afirma cumplir.

50 El volumen de las exportaciones bolivianas creció 4% en el período enero-diciembre de 2011 en relación al mismo período de 2010. Esto significa un incremento de más de US\$ 2.000 millones, un récord histórico que se explica por el alto precio de las materias primas. Fuente: INSTITUTO Boliviano de Comercio Exterior. Boletín Electrónico Bisemanal, Bolivia, 30 de enero 2012.

Relaciones estratégicas de Bolivia cruzadas con su interés marítimo

El gobierno de Evo Morales ha logrado estrechar lazos con algunos Estados que se caracterizan por ser potencias emergentes en el orden internacional y, por ende, en Sudamérica. Especialmente sobresale la relación con Brasil, y en menor medida con China.

Respecto al primero, Bolivia es para Brasil una rica fuente de recursos naturales esenciales para su expansión económica, tales como: recursos hídricos, minerales y energéticos en general; asimismo, Bolivia representa una bisagra por la cual enviar las exportaciones brasileñas producidas en la vasta región del Mato Grosso hacia oriente, especialmente China, a través del océano Pacífico⁵¹.

Por su lado, Brasil es, por lejos, el principal socio comercial de Bolivia. El gigante sudamericano es el primer destino de las exportaciones bolivianas, especialmente de gas natural. Así, las exportaciones bolivianas a este país, en 2010, alcanzaron los US\$ 2.406.471⁵², cuadruplicando a los otros dos socios comerciales que le siguen, que son Estados Unidos y Argentina⁵³.

Por lo demás, Brasil es una potencia económica que ha estado dispuesta a invertir en Bolivia a pesar de los cambios institucionales de inspiración socialista que el gobierno del MAS ha instaurado desde 2006.

La buena relación brasileño-boliviana ha sabido superar rápidamente situaciones difíciles en los últimos años, tales como la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, y la suspensión de la construcción del tramo II de una carretera que pretendía atravesar una reserva ecológica llamada Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), la que, a su vez, uniría a dos departamentos bolivianos como parte de un proyecto que busca conectar al océano Atlántico con el Pacífico.

51 Para introducirse en la idea de la importancia que tienen los puertos del océano Pacífico para Brasil dada su relación con China, ver: SPECIAL Report. The New Trade Routes: Brazil & China. [En línea]. Financial Times. E.E.U.U. May 23, 2011. [Fecha de consulta: 19 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://www.ft.com> y REPORTE de las relaciones comerciales Brasil-China 2010. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores [Fecha de consulta: 27 de diciembre 2011] disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/>

52 Valor expresado en miles de dólares estadounidenses.

53 BOLIVIA: Exportaciones al mundo según países de destino, gestiones 2009-2010 [En línea]. Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Cifras extraídas del Instituto Nacional de Estadísticas, actualizadas al 21 de febrero 2011. [Fecha de consulta: 21 de agosto 2011]. Disponible en: www.ibce.org.bo

Fue precisamente la cuestión del TIPNIS el último episodio que puso a prueba la fortaleza de esta relación, lo cual implicó dejar a Evo Morales en la incómoda posición de estar entremedio de sus “hermanos” indígenas y su principal aliado estratégico.

Un día después de una represión policial en contra de un grupo de indígenas que marchaban cerca de 400 km hacia La Paz, en protesta por la construcción de la carretera en cuestión⁵⁴, la cancillería brasileña emitió un comunicado señalando su “preocupación” por los disturbios acaecidos, y confirmó la disposición del gobierno de Brasil a cooperar con Bolivia, en el contexto de que dicho proyecto “es de gran importancia para la integración nacional” de este país⁵⁵.

La preocupación de Itamaraty se explica porque, en 2008, la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) licitó y adjudicó el proyecto en cuestión a la empresa brasileña OAS Ltda., siendo una de las condiciones claves del concurso público que los mismos oferentes debían conseguir el financiamiento del 100% del monto total de la obra. De este modo, OAS ganó gracias al compromiso de financiamiento otorgado por el banco brasileño estatal BNDES⁵⁶.

Es así como en 2009 los presidentes Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva firmaron un protocolo para financiar la carretera y, a inicios de 2011, se suscribió el convenio entre el Estado Plurinacional de Bolivia, BNDES, ABC y OAS⁵⁷.

Según los propósitos establecidos en los Términos de Referencia elaborados por ABC, la carretera del TIPNIS es parte del programa de integración regional entre los departamentos de Beni y Cochabamba, y un eslabón estratégico para “el corredor este-oeste del país *que permite acceder a nuevos mercados a través de los puertos del Pacífico y del Atlántico a través de Chile y Brasil respectivamente*”⁵⁸.

54 La represión de la policía boliviana en contra de la marcha indígena fue el 26 de septiembre de 2011.

55 SITUAÇÃO na Bolivia. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 26 de setembro 2011 [Fecha de consulta: 26 de septiembre 2011]. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br>

56 La propuesta adjudicada a OAS Ltda. tiene un costo de US\$ 415,1 millones, de los cuales US\$ 332 millones son financiados por el BNDES.

57 LEY N° 005. LEY DE APROBACIÓN DEL PROTOCOLO ENTRE EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO DE LA CARRETERA “VILLA TUNARI-SAN IGNACIO DE MOXOS”. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. 7 de abril 2010.

58 TÉRMINOS de Referencia, Licitación Pública Internacional N° 001/2008. Construcción de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24, La Paz, Bolivia, 2008 (*cursivas del autor*).

La relevancia de las inversiones brasileñas en Bolivia, tales como esta carretera, quedó manifestada en una visita de Lula da Silva a la ciudad de Santa Cruz. De hecho, fuentes bolivianas informaron que uno de los eventos en los que participó el ex presidente fue patrocinado por OAS, y que dicha actividad coincidió con la presencia del embajador brasileño, Marcel Biato, y del director general del área internacional de esta empresa, César Augusto Uzeda.

En dicha instancia, Lula habría remarcado la importancia de que Morales solucione el problema con los indígenas a través del diálogo⁵⁹.

Un año antes, y en el marco de los esfuerzos de Brasil por obtener nuevas exploraciones para Petrobras en Bolivia, el asesor internacional del gobierno brasileño, Marco Aurelio García, explicó que las relaciones bilaterales son parte de la política de integración solidaria impulsada desde Brasil, y que dentro de los intereses que unen a ambos países están las áreas de construcción de carreteras, electricidad, litio y salmueras, petróleo, ferrocarriles, además de proyectos en el campo del agro⁶⁰.

Desde este punto de vista, y en palabras del embajador Biato, la financiación que Brasil ofreció y que aún está vigente para la carretera del TIPNIS “es parte de un proyecto, una filosofía de trabajo que mira a ayudar a Bolivia a desarrollar su potencial de infraestructura para el desarrollo (...) desarrollando a Bolivia, nos beneficiamos todos”⁶¹, señaló el embajador.

A su vez, en base a los antecedentes que hay sobre la reserva natural del TIPNIS, también existen intereses brasileños en el ámbito de los hidrocarburos, específicamente sobre el Bloque Río Hondo, concesionado a Petrobras en 2001. Se trata de un territorio de 1 millón de hectáreas que, además del Parque Isiboro Sécore, abarca las reservas naturales de Madidi y Pilón Lajas⁶².

59 LULA pediría a Evo asumir postura conciliadora. *Los Tiempos*, Cochabamba, 30 de agosto de 2011.

60 MARCO Aurelio García dice que Petrobras pidió a YPFB más áreas de exploración. [En línea] Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 26 de agosto 2011]. Bolivia, 8 de abril 2011. Disponible en: www.hidrocarburosbolivia.com

61 BRASIL: Financiación para carretera está vigente; en Bolivia indígenas rechazan obra y dicen que hay sobreprecio. Eju. TV, Bolivia, 30 de septiembre 2011.

62 MAPA de bloques y campos. [En línea]. Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 25 agosto 2011]. Disponible en www.hidrocarburosbolivia.com; MOLINA, Patricia. Petrobras en Bolivia: Petróleo, Gas y Medio Ambiente. Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Bolivia, s.f.

Inicialmente, la legislación ambiental boliviana había impedido los trabajos de Petrobras en Río Hondo, pero en 2010 el ministro de Energía e Hidrocarburos boliviano, Luis Fernando Vincenti, acordó viabilizar la exploración de dicho bloque y se comprometió ante una comitiva de empresas brasileñas, encabezada por el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García, a “dar las condiciones técnicas y legales para que estas áreas puedan ser desarrolladas”⁶³.

Por otra parte, la carretera del TIPNIS era solo un pequeño proyecto si se le compara con un conjunto de iniciativas más grandes que se están desarrollando en Bolivia. En este sentido, y en lo que respecta a la integración con Brasil en materia de infraestructura, existen tres megaproyectos presentados en el marco del IIRSA⁶⁴ y que cruzan a Bolivia de este a oeste. Uno es el Eje de Capricornio, que une los puertos del sur brasileño con los del norte de Chile, pasando por el norte de Argentina y Paraguay. El segundo es el Eje Perú-Brasil-Bolivia, y el tercero es el Eje Interoceánico Central que conecta a Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

Naturalmente que en este marco las relaciones chileno-bolivianas significan un interés especial para Brasil, en tanto que si estas no son buenas, se estropea la posibilidad de concretar los proyectos de integración antes mencionados, los cuales tienen como objetivo central mejorar el acceso de Brasil al océano Pacífico. De ahí que no sorprendan los mensajes de “Lula” y Marco Aurelio García respecto a que Brasil vería con muy buenos ojos la reanudación del diálogo entre Chile y Bolivia en pos de solucionar la demanda marítima⁶⁵.

Es así como la cuestión marítima boliviana se entrecruzaría con los intereses brasileños insertos dentro de sus proyectos de integración regional. Desde este punto de vista, para Brasil una solución a este tema se justificaría por la existencia de intereses complementarios que hay entre Chile y Bolivia, y que, al mismo tiempo, redundan en beneficios para terceros. De este modo, una carretera boliviana financiada con dinero brasileño, como pretendió ser la del TIPNIS, tenía como propósito habilitar un corredor que conectara a los puertos del Atlántico con los del Pacífico a través de Chile y Brasil, respectivamente, lo cual, a su vez, permitía acceder a nuevos mercados.

63 Acuerdan viabilizar exploración de Petrobras en Bloque Río Hondo. [En línea]. Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 25 de agosto 2011]. Bolivia, 26 de abril 2011. Disponible en www.hidrocarburosbolivia.com

64 INICIATIVA para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. Ver Visión de Negocio del Eje de Capricornio, Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia y Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central que conecta a Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

65 BRASIL pide a Chile retomar el diálogo con Bolivia. *La Tercera*, Santiago de Chile, 09 de julio 2011: Reportajes.

Una justificación de peso que explicaría el interés brasileño por la interconexión con el Pacífico sería su desequilibrado comercio que actualmente mantiene con China.

Durante el 2011 Brasilia manifestó su interés por alcanzar mayor reciprocidad en sus relaciones comerciales, puesto que mientras el 97.5% de las exportaciones chinas hacia Brasil corresponden a productos manufacturados (los que incorporan mayor valor agregado y dan más empleo), el 83.7% de las exportaciones brasileñas a China son de productos básicos⁶⁶.

De este modo, mientras Brasil exporta principalmente a China minerales de hierro (31.5%), soya en granos (31.5%) y petróleo (6.7%), sus importaciones desde esta potencia asiática son máquinas (33.2%), dispositivos y equipos electrónicos (20.2%) y productos químicos orgánicos (7.1%)⁶⁷.

Esta asimetría habría sido planteada en la visita que la presidenta Dilma Rousseff hizo a Beijing en abril de 2011.

Por otra parte, aunque en un plano menor en comparación con Brasil, hay que destacar las relaciones de Bolivia con las potencias del Asia Pacífico, especialmente con China, país al que Evo Morales visitó por cinco días en 2011.

El principal punto a destacar en las relaciones de Bolivia con China es en el aspecto militar, de hecho, en diciembre de 2011 los altos mandos de ambas FF.AA. se comprometieron a seguir fortaleciendo sus relaciones militares⁶⁸.

Esta relación ha implicado que el país asiático se haya convertido en un proveedor estratégico en este ámbito para Bolivia. Así, entre las principales adquisiciones bolivianas durante el 2011 se destacan aviones K8 (de entrenamiento) y que están siendo destinados a la lucha contra el narcotráfico, y la construcción de un satélite, el Tupac Katari, el cual ya se encuentra completamente financiado.

66 El valor simbólico del viaje a China de Dilma Rousseff. *El País*, Madrid, 11 de abril 2011; Ida de Dilma a China busca reducir desequilibrio na relação comercial. *Globo*, Brasil, 11 de abril de 2011.

67 REPORTE de las relaciones comerciales Brasil-China 2010. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores [Fecha de consulta: 27 de diciembre 2011] disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/>

68 China y Bolivia prometen fortalecer relaciones militares. Agencia de Noticias de China Pueblo en Línea. China, 6 de diciembre 2011.

A su vez, los intereses de China en Bolivia recaen especialmente sobre sus riquezas naturales, ámbito en el que uno de los puntos que mayormente importa es entrar en el negocio de la explotación del litio, lo cual ha abierto una nueva veta para el desarrollo de las relaciones internacionales bolivianas.

Para entender la importancia estratégica del litio para Bolivia, primero hay que considerar que este es el país que tiene las mayores reservas del mundo, con 9 millones de toneladas métricas, seguida por Chile con 7,5 MTM.

El litio es un metal del que se extrae el carbonato de litio (Li_2CO_3), entre otros derivados. Alrededor del mundo se utiliza en la producción de cerámicas y vidrios (31%), baterías (23%), lubricantes de alta resistencia (9%), aluminio (6%), aire acondicionado (6%), entre otras industrias menores⁶⁹.

A pesar de que su extracción data desde el siglo XIX, especialmente en EE.UU., y de que su principal industria es la producción de cerámica y vidrios, actualmente cobra especial importancia estratégica debido a que gracias al Li_2CO_3 es posible producir baterías recargables para equipos electrónicos como celulares, computadoras portátiles y también para automóviles, de hecho, es en esta última industria donde se hacen las mejores proyecciones para la explotación del mineral⁷⁰.

En este contexto, Asia es el continente que predomina en la producción mundial de baterías de litio⁷¹, lo cual ha influido para que el valor de este mineral haya aumentado de US\$ 1,49 a US\$ 6 aprox. en la última década.

Sin embargo, a pesar de contar con las mayores reservas mundiales de litio, Bolivia aún no posee la capacidad para extraerlo e industrializarlo. Es así como los mayores productores mundiales en la actualidad son: Chile⁷² (8.800TM), Australia (8.500TM), China (4.500TM) y Argentina (2.900TM)⁷³.

69 UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey Minerals Yearbook-2009, Lithium, Advance Release. 2009.

70 HOLLENDER, Rebecca y Shultz, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.

71 Porcentajes en la producción mundial de baterías de litio en Asia: Japón: 39%, China: 36%, Corea del Sur: 20%.

72 La empresa chilena SQM es la mayor productora a nivel mundial.

73 UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January, 2011.

Entre todos estos casos, el de China llama especialmente la atención debido a que gracias a su importante cantidad de reservas y a su dinámico crecimiento económico, especialmente en las áreas de la construcción y la tecnología, se ha convertido en un actor clave dentro de esta industria a nivel mundial; sin embargo, sus reservas serían insuficientes para el futuro, razón por la cual ha sido un activo interesado en participar en la explotación del litio boliviano.

Es así como, consciente de la importancia estratégica de este mineral, especialmente en Asia, el gobierno boliviano ha diseñado un proyecto que tiene como propósito central insertar a Bolivia dentro del mercado de las baterías de litio, cátodos y electrolitos. Para ello, en 2008 se declaró como prioridad nacional la industrialización del salar de Uyuni, y en 2009 se creó la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos, la cual es la responsable de tal industrialización.

El proyecto boliviano consta de 3 fases. La primera, ya ejecutada, consistió en la instalación de una planta piloto al borde del salar de Uyuni que sirve para ensayar los pasos de la producción de litio a baja escala. La segunda fase consiste en la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio a gran escala, que permita alcanzar niveles de producción similares a los chilenos en el lapso de unos 10 años. Finalmente, la tercera fase consistirá en producir compuestos de litio comercializables como baterías, cátodos y electrolitos, para lo cual el gobierno de Evo Morales tiene pensado asociarse con empresas o gobiernos extranjeros, y desarrollarla a partir de la segunda mitad de la presente década⁷⁴.

Además de China, otros interesados que han participado en las negociaciones para la tercera fase han sido Japón y Corea del Sur.

Estos tres países han podido suscribir algún tipo de acuerdo con el Estado boliviano. En primer lugar China, a través de un Memorándum de Entendimiento firmado con la estatal Citic Gouan para la investigación e industrialización del litio; luego Japón, mediante un crédito de US\$ 250 millones para la instalación de una planta geotérmica; y finalmente Corea del Sur, gracias a un Memorándum de Entendimiento con las empresas Posco y Kores, suscrito para la cooperación técnica e investigación que permita la futura producción de baterías, cátodos y electrolitos⁷⁵.

74 HOLLENDER, Rebecca y Shultz, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.

75 Todos estos acuerdos se firmaron entre diciembre de 2010 y agosto de 2011.

En este marco, y debido a su conexión con Asia, los puertos chilenos adquieren relevancia estratégica para la satisfacción de los intereses bolivianos sobre el litio, y para los intereses de terceras potencias que también quieran participar en este proyecto, considerando que el salar de Uyuni, ubicado en el Departamento de Potosí, está frente a los puertos ubicados al sur de Iquique.

Conclusiones

Las relaciones chileno-bolivianas en el corto y mediano plazo no podrán tender hacia un re acercamiento en el aspecto marítimo en la medida que, por un lado, un país anteponga la intangibilidad de los tratados, mientras que, por otro, el principio sea la impugnación de los mismos.

En este sentido, y en la eventualidad de que ambos países manifiesten voluntad política por reanudar el diálogo, es esencial que se defina conjuntamente el concepto de “propuesta concreta, factible y útil” para avanzar en las negociaciones.

Un escenario marcado por el anuncio de la demanda marítima boliviana favorece a los intereses de la diplomacia peruana, puesto que mediante un procedimiento legal se reforzaría la bilateralidad de la cuestión marítima con Chile. En este sentido, Perú siempre ha buscado mantener su rol disruptivo en las relaciones chileno-bolivianas con los objetivos de evitar que se toquen sus intereses al norte de la quebrada de Camarones y de evitar el retroceso de su influencia en Bolivia.

La desconfianza y la victimización son dos factores esenciales que pueden explicar la política exterior de Bolivia hacia Chile en el último tiempo, y en ello, el manejo de la diplomacia chilena es fundamental para aminorar de la mayor forma posible su impacto en las relaciones bilaterales.

Así, durante el 2011 la desconfianza boliviana fue puesta a prueba en varias ocasiones, por ejemplo, ante la ausencia de la voluntad política de Chile para presentar una propuesta CFU en el marco de la Agenda de los 13 Puntos; ante la voluntad chilena de relanzar las relaciones con Perú, a pesar de la existencia de la demanda interpuesta en la Corte Internacional de Justicia; y ante la decisión chilena de no informar del operativo para detener al ex general René Sanabria, a pesar de haberse firmado actas en que se reafirmaba la “confianza mutua” y de recientes acuerdos concernientes al combate contra el narcotráfico.

La victimización, en tanto, se reflejó en las intervenciones públicas que reiteradamente realizó el gobierno de Bolivia en diversos foros internacionales por la cuestión marítima; y sobre todo, en cada respuesta que las autoridades bolivianas realizaron ante declaraciones calificativas efectuadas por autoridades chilenas, las cuales siempre son entendidas como provocaciones, muchas de ellas injustificadas.

Junto con la posibilidad de que Bolivia emprenda una demanda judicial impugnando el Tratado de 1904, e independientemente de los prejuicios que puedan haber en Chile respecto a esta estrategia boliviana, también existe la posibilidad que, desde La Paz, se emprenda una estrategia con el objetivo inmediato de deteriorar la credibilidad internacional de Chile al impugnar el cumplimiento de dicho Tratado.

Para Bolivia, demandar a Chile no representa un alto costo, puesto que, primero, no se poseen relaciones diplomáticas, y si las hubiera existe el antecedente de que Chile sabe mantener buenas relaciones no obstante la existencia de diferendos legales; y segundo, la única interdependencia económica relevante que poseen ambos países no se vería afectada ante un diferendo judicial, toda vez que el puerto de Arica depende esencialmente del comercio exterior boliviano.

Otro factor que puede afectar las relaciones chileno-bolivianas en el futuro, es la presencia de potencias emergentes en la región como Brasil y China, siempre y cuando sus intereses se entrecrucen con la demanda marítima boliviana. El rol que pueden jugar dichas potencias en este tema es una clara muestra de los cambios que ha tenido la política mundial en los últimos años, y, por ende, evidencia las diferencias que existen con respecto a los preceptos que moldeaban el pensamiento político-estratégico sustentado en conceptos y actores de los siglos XIX y XX.

El surgimiento de Brasil como potencia regional, como sexta economía mundial, y como país que busca equilibrar su comercio exterior con China, conlleva la necesidad de que este Estado emprenda alternativas que le provean de un mejor acceso al océano Pacífico. Al respecto, la ausencia de integración entre Chile y Bolivia atentaría contra los intereses comunes de la región, lo cual debe leerse como los intereses brasileños.

Por su parte, la necesidad brasileña por acceder al Pacífico se podría combinar con la necesidad de China por importar litio desde Bolivia, una vez

que se concreten las fases de su industrialización. Para ambos casos los puertos chilenos, sobre todo aquellos ubicados al sur de Arica, adquieren una relevancia geoestratégica especial.

En lo que respecta a una visión más global de los acontecimientos del año 2011 aquí descritos, cabe destacar que el relacionamiento de Bolivia con la cuestión marítima depende de una estrategia compuesta de tres ejes.

Primero, el diálogo bilateral con Chile, a través del cual se pone a prueba la desconfianza boliviana. Segundo, la multilateralización de la demanda marítima boliviana y la explotación de su condición de víctima ante la comunidad internacional. Y tercero, la judicialización de la cuestión marítima, por medio de la cual se buscaría presionar a Chile, ya sea para reencauzar el diálogo, para mejorar su acceso al mar, o para cuestionar el cumplimiento del libre tránsito y debilitar la posición chilena basada en el respeto irrestricto al derecho internacional y a los tratados.

Desde este punto de vista, y considerando uno de los preceptos básicos de la teoría de las Relaciones Internacionales, la finalidad última de esta estrategia global boliviana es mover o modificar la posición que el Estado chileno ha tenido sobre el tema marítimo. En este sentido, llevar a Chile a una Corte Internacional aumenta las posibilidades de éxito de la diplomacia boliviana.

Finalmente, y en atención al estudio de las variables aquí expuestas, cabe concluir que la política exterior boliviana hacia Chile durante el año 2011 estuvo determinada por variables que intervienen de manera más profunda y significativa que la mera coyuntura política interna que un determinado gobierno de Bolivia esté enfrentando.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLIVIA. Banco Central. Informe de Política Monetaria. La Paz, Banco Central de Bolivia, julio de 2011.
- BOLIVIA. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.
- BOLIVIA. Términos de Referencia, Licitación Pública Internacional N°001/2008. Construcción de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24.
- BOLIVIA-CHILE. Acta de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, La Paz, 12-14 de julio, 2010.
- BOLIVIA-CHILE. Acta de la XII Reunión de Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, La Paz, 13 de septiembre de 2011.
- BOLIVIA-PERÚ. Declaración del Cusco de los Presidentes de la República del Perú y del Estado Plurinacional de Bolivia. Cusco, 22 de diciembre, 2011.
- CARRASCO, José. Bolivia ante la Liga de las Naciones. En: "Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar", Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp.137-156.
- CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011. Santiago, CEPAL, 2011.
- CONZELMAN, Caroline. Agrarian Sindicato Democracy and Evo Morales' New Coca Leaf Politics: An Anthropological Perspective on Bolivian Strategic Culture. Bolivia Strategic Culture Workshop, Florida International University, Miami, February 2010.
- Decreto Supremo 834. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 5 de abril de 2011.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Las Américas, vientos cambiantes, nuevos desafíos de política. FMI, Washington, octubre de 2011.
- FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. Foreign Affairs [en línea]. 18 de octubre de 2011 [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2011]. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivias-evo-morales?page=2>
- THE FUND FOR PEACE. The Failed States Index 2011. Washington, Foreign Policy, July-August, 2011.
- FUNDACIÓN MILENIO. Informe Nacional de Coyuntura N°108. La Paz, 29 de julio de 2011.

- FUNDACIÓN MILENIO. Informe Milenio sobre la Economía Primer Semestre de 2011. La Paz, N° 31, septiembre de 2011.
- GAMARRA, Eduardo. Bolivian Strategic Culture. Applied Research Center, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, March 2010.
- GASPAR, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, Santiago, N° 599, junio de 2011.
- HOLLENDER, Rebecca y SHULTZ, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.
- NAVARRO, Mauricio. Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Buenos Aires, 2008.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Boletín Electrónico Bimensual N° 65, Santa Cruz, 29 de septiembre de 2011.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. Barómetro de las Américas. Vanderbilt University, USA, 2010, p. 37.
- MOLINA, Patricia. Petrobras en Bolivia: Petróleo, Gas y Medio Ambiente. Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [Fecha de consulta: 14 noviembre 2011], disponible en <http://www.fase.org.br>
- MORALES, Evo. Discurso pronunciado en el Día del Mar. Bolivia, 23 de marzo de 2011.
- MOSLEY, Paul. La trampa de la pobreza, Bolivia 1999-2009. Universidad de Sheffield, Cuadernos Económicos de ICE N° 78, segundo semestre de 2009.
- PIÑERA, Sebastián. Declaración del Presidente de la República sobre Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 24 de marzo de 2011.
- Ley N° 005. Protocolo de Financiamiento entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa de Brasil. Asamblea Legislativa Plurinacional, 7 de abril de 2010.
- RODRÍGUEZ ELIZONDO, José. De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú. La Tercera Ediciones, Santiago, 2009.

- ROJAS, Casto. Una nación crucificada. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 38-41.
- ROJO PARADA, Wilfredo. Bolivia: lo que pudimos crecer y no crecimos (2006 al 2011). Instituto Boliviano de Comercio Exterior, Bolivia, diciembre de 2011.
- SAAVEDRA, Abdón. Nulidad del Tratado de 1904. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 258-264.
- SALAMANCA, Daniel. El problema del Pacífico y sus enseñanzas para Bolivia. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 9-27.
- SOSA PINILLA, Pedro. Visión de Negocio del Eje de Capricornio. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Buenos Aires, 2007.
- TAPIA VALDÉS, Jorge y MARDONES CAPPANERA, Luciano. La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2011.
- THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. Bolivia's Political Party System and The Incentives for Pro-Poor Reform". [Fecha consulta: 22 noviembre 2011], disponible en: <http://www.ndi.org>
- THOMSON, Ian, SÁNCHEZ, Ricardo y BULL, Alberto. Estudio preliminar del transporte de los productos de comercio exterior de los países sin litoral de Sudamérica. CEPAL, Reunión Regional de Países sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de Instituciones Financieras sobre Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, Asunción, Paraguay, marzo de 2003.
- UNITED NATIONS OFFICE OD DRUGS AND CRIME. World Drugs Report 2011. United Nations Publications, New York, 2011.
- UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey Minerals Yearbook-2009, Lithium, Advance Release. 2009.
- UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January, 2011.