

## CHILE Y BOLIVIA: ENTRE EL ABRAZO DE CHARAÑA Y SUS RELACIONES ECONÓMICAS, 1975 – 1990

Máximo Quitral Rojas (\*)

### RESUMEN

El Abrazo de Charaña representó una de las mejores posibilidades de acceso al mar para Bolivia a la largo de su historia diplomática. Sin embargo, una serie de aristas entorpecieron el proceso y provocaron que su resultado final no fuera favorable para las pretensiones políticas de los regímenes del momento. A pesar del quiebre bilateral desencadenado a fines de los setenta, se posicionó un nuevo actor en este péndulo político y que extendió sus relaciones al margen de la atmósfera política. La paradiplomacia económica alcanzó un desarrollo sobresaliente, pero con algunas oscilaciones en esta materia.

Palabras clave:

Régimen - paradiplomacia - dictadura - conflicto.

### ABSTRACT

Charaña's Embrace represented one of the best possibilities of access to the sea for Bolivia to the largo of its diplomatic history. Nevertheless, a series of edges obstructed the process and provoked that its final result was not favorable for the political pretensions of the rate of the moment. In spite of bilateral break unleashed at the end of the seventies, a new actor was positioned in this political pendulum and that extended its relations to the margin of the political atmosphere. The economic paradiplomacy reached an excellent development, but with some oscillations in this matter.

---

(\*) Historiador, Doctorando en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile (USACH). Profesor de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (INTE).

Artículo recibido el 10 de diciembre de 2009. Aceptado por el Comité Editorial el 23 de julio de 2010.

Correo electrónico: mquitral@hotmail.com

Key words:

Regime - paradiplomacy - conflict - dictatorship.

## INTRODUCCIÓN

El histórico episodio del Abrazo de Charaña (1975) presentó evidentes señales de pragmatismo e interés político de uno y otro sector fronterizo y abrió un campo de especulación y teorización infinito por intentar comprender por qué ambas dictaduras desarrollaron un diálogo en común. Este momento de la historia entre estos países marcó un punto de inflexión en su relación bilateral, y al margen de la aplicación de la “diplomacia militar”, la que no fue un obstáculo para el entendimiento de aquel entonces. Lo concreto es que fue posible “suavizar” el ambiente regional y proceder al descongelamiento de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia. Lamentablemente las tratativas y negociaciones derivadas del encuentro se fueron diluyendo rápidamente y los compromisos políticos adquiridos previamente se desvanecieron hasta provocar un drástico cambio en el escenario vecinal. ¿Constituye esta situación un accidente político más entre los países estudiados? Probablemente sí, pero este asumió la fortaleza del atrevimiento y la voluntariedad de las partes en poder dialogar y aunar criterios relativamente comunes, con la necesidad de presentar al mundo una valorable señal de unidad y de aparente colaboración mutua.

Ya han pasado más de tres décadas de ese fenómeno histórico y hasta la fecha, no ha existido un momento altamente positivo y propositivo como al que me refiero en estas líneas. Conviene entonces preguntarse, ¿si existe algún ejercicio de entendimiento político mutuo replicable al caso estudiado para este trabajo? Desde un ángulo político regional los ejemplos suelen ser inferiores, pero particularmente desde el viejo mundo, las instancias de armonía y convivencia pacífica rebosaron en lo que hoy se conoce como Unión Europea (UE). Sin embargo, desde un punto de vista económico el ejemplo se hace más patente y apuesta por nuevos actores relevantes, como fueron los empresarios nacionales y bolivianos. Este nuevo actor de las relaciones internacionales sudamericanas alcanzó un protagonismo superlativo durante la Guerra Fría y se transformó en un grupo de fuerte influencia en las decisiones económicas adoptadas por las dictaduras estudiadas. Para el caso chileno, la tecnocracia local estableció estrechos vínculos con los grupos intelectuales norteamericanos, quienes se presentaron abiertamente contrarios al excesivo protagonismo obtenido por el Estado en esta parte del mundo. Fue en esa lógica economicista que los grupos nacionales exploraron nuevas áreas donde invertir y se comprometieron en conseguir acuerdos comerciales, que en muchos casos fueron fomentados desde el entorno más cercano a la dictadura militar. Esta forma de negociación cumplió dos funciones de importancia para el pinochetismo. Por una parte, significó consolidar un sistema de libre mercado -en apariencia- exitoso para algunos grupos, pero excluyentes para el resto de la población nacional que no se benefició de esta pugna Estado/libre mercado. Como segundo punto, con esa dirección económica se dio por finalizado el intervencionismo

estatal, se apresuró el proceso de privatización, se procedió al desmantelamiento del Estado, se reforzó la ideología neoliberal y se internacionalizó la economía.

Precisamente este trabajo reflexiona acerca de la trascendencia experimentada por la aplicación de aquellas políticas económicas de corte aperturista, traducidas en rebajas arancelarias y en la reciprocidad de algunos productos. Con ese propósito, esta investigación se plantea describir y analizar algunos momentos de la historia de las relaciones internacionales chilenas, intentando explicar por qué razón las relaciones económicas entre Chile y Bolivia se perpetuaron en el tiempo y no fueron afectadas por la ruptura de las relaciones políticas entre ambos Estados. Además, la consideración de la Economía Política Internacional como recurso teórico, permitió involucrar otras variables socioeconómicas que robustecieran el estudio y de paso, ampliaran el conocimiento del mismo. Es por eso que de los múltiples aspectos metodológicos que regularmente son aplicados en relaciones internacionales, este trabajo abordó los siguientes: a) la delimitación del objeto estudiado, b) la selección de algunos casos particulares, y c) la validez de los datos presentados y las posteriores interpretaciones deductivas. En lo medular, se enfatiza en la ventaja del uso de dichos criterios metodológicos, con el afán de presentar modelos teóricos de alcance medio<sup>1</sup>.

La investigación consistió en explicar hasta qué punto las relaciones económicas sostenidas por Chile y Bolivia entre 1975 y 1990, pudieron abstraerse de los conflictos políticos presente en sus relaciones internacionales. El artículo comienza con la aclaración de los intereses políticos tras la reunión de Charaña, identificando tres hipótesis explicativas de dicha intención. Posteriormente se identifican las causas por las cuales los mandatarios se distanciaron políticamente y por último, se estudian las relaciones económicas que fluyen durante el período delimitado.

## **LOS PROPÓSITOS POLÍTICOS PRESENTES EN EL ABRAZO DE CHARAÑA**

Los años setenta marcan para la situación diplomática de Chile y Bolivia un momento de distensión en su pasado histórico-diplomático sojuzgado por la conflictividad. Esto, puesto que en 1975 las dictaduras militares de ambas naciones comenzaron a re-abrir espacios de diálogo antes pospuestos por diferencias geopolíticas no subsanadas. Pero desde los inicios de las dictaduras a ambos lados de la frontera, sus gobernantes consideraron "atingente" acercarse y construir una cierta "amistad regional", muy próximo a los ideales propuestos en la Declaración de Ayacucho de 1974. Este acto de conmemoración efectuado en Perú con motivo del sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho (1824), sirvió de espacio diplomático para predisponer a los mandatarios de Chile y Bolivia, a dialogar sobre la mediterraneidad que inquietaba a Bolivia. Fue en esa reunión que el entonces presidente de Bolivia, Hugo Banzer, aprovechó la oportunidad de incluir en la Declaración algunas líneas que expresaran

---

<sup>1</sup> En la clásica definición de Robert K. Merton, las teorías de alcance medio son "teorías intermedias entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen abundantemente durante las diarias rutinas de la investigación, y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales" (Merton, 1965, p. 56).

la voluntad regional por resolver su encierro geográfico. El texto formuló lo siguiente:

Al reafirmar el compromiso histórico de fortalecer cada vez más la unidad y solidaridad de nuestros pueblos prestamos la más amplia comprensión a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia, situación que debe demandar la consideración más atenta hacia entendimientos constructivos<sup>2</sup>.

Esta frase no incomodó preliminarmente a Chile, puesto que ya existían conversaciones previas sobre dicha materia entre los países involucrados, aunque fue la primera vez que nuestro país aceptaba que otros gobiernos regionales interfirieran en un tema de corte bilateral. Además, dejó al descubierto una cierta fragilidad de la dictadura en asuntos internacionales latinoamericanos. Sin embargo, desde ahí se cimentó una relación política -en apariencia- exitosa y cuyo objetivo final era concluir de manera satisfactoria las tratativas ejecutadas por los dos países sobre el enclaustramiento geográfico de Bolivia. Pero ¿cuál fue el motivo real para reactivar este encuentro bilateral? Para entender las motivaciones de ese entendimiento, se pueden expresar a lo menos tres hipótesis explicativas derivadas del Abrazo de Charaña (1975). La primera responde al aislamiento internacional chileno, la segunda se refiere a las afinidades ideológicas entre las dictaduras de Chile y Bolivia. Como tercer elemento se presenta la tensión geopolítica en el norte de Chile.

## I. EL AISLAMIENTO POLÍTICO CHILENO Y SU EFECTO DIPLOMÁTICO

El alto aislamiento internacional alcanzado por Chile durante el régimen militar contribuyó a la búsqueda de un aliado regional frente a la crisis doméstica que padeció Pinochet. ¿Cómo se manifestó este aislamiento? El aislamiento para el caso chileno, se entiende como una pérdida de manejo y espacio diplomático internacional, lo que impactó desfavorablemente a la dictadura desde el ámbito político. No es un tema menor, ya que las continuas fricciones con Argentina y Perú -quienes amenazaban la integridad territorial- forzaron a Augusto Pinochet para encontrar un apoyo político, pudiendo ser ésta una de las más importantes explicaciones para la aproximación bilateral surgida en esos años. Dicha situación de aislamiento permitió a Bolivia posicionarse en encuentros internacionales o en algunos foros multilaterales su encierro geográfico, y de esta manera maximizar la presión internacional hacia Chile. El resultado para el régimen militar fue que:

(...) la situación internacional comenzó a complicarse desde el momento de su constitución. Las acciones internacionales en su contra se intensificaban... Las dificultades crecientes que enfrentaba en el ámbito vecinal, paravecinal y europeo, en naciones Unidas y en la OEA, y la acción sistemática en su contra de los países No Alineados, debilitaron rápidamente su campo de acción en el terreno internacional<sup>3</sup>.

El horizonte internacional trazado por el gobierno chileno no fue alentador, al punto de obstaculizar su capacidad de vinculación política con otros países transoceánicos

---

<sup>2</sup> Figueroa, Uldaricio, *La demanda marítima boliviana en los foros internacionales*, Editorial Andrés Bello, 1992, p. 105.

<sup>3</sup> *Ibíd*, p. 106.

y condicionar la visita de mandatarios extranjeros al territorio nacional. Continuando con esta apreciación,

un indicador que apoya la tesis del aislamiento es el bajo número de Jefes de Estado que ha visitado el país durante el gobierno del General Pinochet, en comparación con la tendencia histórica. En el período de doce años que va desde septiembre de 1973 a septiembre de 1985, Chile fue visitado por sólo 5 líderes sudamericanos, en tanto que en el lapso de seis años de la administración Frei (1964-1970) lo hicieron 10 jefes de estado provenientes de diversas partes del mundo<sup>4</sup>.

Para el investigador Francisco Rojas la característica del aislamiento se presentó con tres elementos distintivos:

- a) el establecimiento de un proyecto nacional autoritario que rompió con el vínculo entre política exterior y democracia, así como con el respeto a los derechos humanos como un eje central.
- b) la conformación de un estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano – ideológico que contrastó con el estilo civil – pragmático que caracterizó el profesionalismo de la diplomacia chilena.
- c) la prosecución y una política exterior marcadamente anticomunista en un momento en que el sistema internacional avanzaba hacia la distensión. En resumen, el tema del aislamiento más que tratar de ser resuelto comienza a acrecentarse. Elementos como derechos humanos, estilo pretoriano ideológico y política anticomunista chocaron con la nueva política de protección a la libertad del individuo propuesta por el entonces Presidente de los EE.UU. Jimmy Carter, que incidieron en el distanciamiento de aquella potencia. Además, el caso de Orlando Letelier agudizó y tensó aún más la relación<sup>5</sup>.

La conclusión que se advierte sugiere que la pérdida de la capacidad de acción diplomática chilena hizo infructuosa la aplicación de elementos diplomáticos, destacando que por esos años figuras opositoras al régimen chileno tuvieron mayor acceso a los líderes mundiales, que la propia Cancillería chilena.

## II. AFINIDAD IDEOLÓGICA ENTRE PINOCHET Y BANZER

Cuando el mundo se enteraba de lo ocurrido en Chile el 11 de septiembre de 1973, uno de los dictadores regionales que emitió juicios que respaldaban el actuar de las FF.AA. chilenas fue Hugo Banzer Suárez. El exmilitar declaró en esos años que:

(...) las Fuerzas Armadas interpretan muchas veces el deseo del pueblo (...) creo que se pueden hacer muchos experimentos políticos e ideológicos en el mundo, pero al final prevalece el deseo del pueblo, y ese deseo lo interpretan muchas veces las Fuerzas Armadas. Ojalá que así sea en Chile<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Muñoz, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL-CERC, Chile, 1986", p. 136.

<sup>5</sup> Para una mejor comprensión de la situación de aislamiento se recomienda consultar al autor en sus paper "Chile, Cambio político e inserción internacional 1964-1997" en *Estudios Internacionales*, Santiago-Chile, 1997.

<sup>6</sup> Bustos, Carlos, Chile y Bolivia. Un largo camino, Editorial Puerto de Palos, Chile, 2003, p. 109.

Los comentarios emitidos por el exgeneral no sólo legitimaban las acciones emprendidas por la oficialidad chilena, sino que además, fueron reafirmados a través de oficios gubernamentales en los cuales el Estado boliviano se comprometía a establecer un diálogo abierto con Chile para encontrar una salida soberana al mar. En uno de los párrafos de ese comunicado, emitido el 22 de octubre de 1973, se aseguraba que:

Bolivia desea mantener las relaciones más cordiales con todos los países y en especial con sus vecinos (...) Una vez que se produzcan los reajustes internos en Chile, comprensibles después de un movimiento revolucionario, se podrá llegar a los contactos que permitan resolver los grandes problemas<sup>7</sup>.

Ciertamente que la instalación de los militares chilenos en el poder fue un acontecimiento valorado por Bolivia, ya que ideológicamente hablando, desde su ingreso al aparato estatal se comenzaron a gestar los primeros acercamientos entre ambos gobernantes con fines similares. Aunque la aplicación de la represión nacional hacia ciudadanos extranjeros y particularmente bolivianos fue un hecho, tal situación no afectó la relación entre Chile y Bolivia, pero sí reflejó una suerte de contradicción en esta línea. Pese a esto, ello no interfirió en que la oficialidad boliviana continuara con sus gestos diplomáticos hacia Chile y acrecentara la frecuencia de las conversaciones con su homólogo chileno.

Así, inmediatamente producida la caída del gobierno del presidente chileno, Salvador Allende (...) el gobierno boliviano inicia un gesto de amistad mandando un avión lleno de medicinas. Podemos decir que este fue el primer paso de aproximación y el marco ideológico en que se inician las conversaciones sobre el problema marítimo<sup>8</sup>.

Esta idea la complementó el exembajador Carlos Bustos, quien a su juicio el entonces General Pinochet, fue un gobernante que tuvo pleno convencimiento de que había que alcanzar un entendimiento con Bolivia. No sólo porque esas eran sus intenciones, sino porque además, el conseguir el apoyo de Bolivia, implicaría dotar a la región de cierta tranquilidad y estabilidad política para contrarrestar los posibles enfrentamientos armados. Es por ello que la cercanía ideológica entre Pinochet y Banzer contribuyó a que se unificaran criterios para dar una pronta salida al encierro geográfico boliviano.

Continuando con esta interpretación política, se puede identificar un segundo elemento de unión entre los exdictadores, como fue la formación disciplinar adquirida por los militares tras su paso por la Escuela de las Américas y conocida con el nombre de Latin American Training Center -Ground Division. Durante cerca de cuarenta años (1950-1990) este organismo recibió poco más de 130 mil militares latinoamericanos, dentro de los cuales se cuenta a Augusto Pinochet y Hugo Banzer. Desde esa institución se originó la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), cuya preocupación primordial fue detener el avance comunista de la época.

---

<sup>7</sup> Memoria del M. RR.EE. de Chile, 1973, p. 51.

<sup>8</sup> Montenegro, Gabriel, "El modelo político económico boliviano: 1971-1976", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 29, marzo-abril, 1977, p. 97.

Este adoctrinamiento significó que se produjera "... una revalorización del papel de los militares y de los ejércitos en América Latina (...) La consigna será Seguridad Nacional"<sup>9</sup>. Ambos países adquirieron un significado de "Estados ideológicos", puesto que la lucha contra el comunismo fue un elemento representativo de sus acciones domésticas y amparadas bajo la ortodoxia de la DSN. Pero no sólo eso representó esta doctrina, sino que cumplió un rol funcional a los militares, debido a que:

(...) la doctrina de la seguridad nacional que se despliega después del golpe enfoca los problemas políticos y económicos a partir de los elementos analíticos y valóricos propios de los institutos armados, recurriendo con frecuencia a las analogías militares. En su núcleo central se encuentra la definición del marxismo -llamado también comunismo o subversión- como enemigo militar y la idea de que para hacerle frente hay que librar una guerra total y permanente<sup>10</sup>.

Sumado a esta postura antimarxista, ambos gobernantes aplicaron medidas de terrorismo de Estado para aplacar alguna previsión de levantamiento popular, como el cierre de universidades, la violación de los derechos humanos y la censura informativa. Para el caso chileno,

El objetivo de los conspiradores era abolir los partidos políticos, no hacer un pacto con los de derecha, a pesar del apoyo que éstos les brindaran. Por último, su intención era eliminar de la vida chilena movimientos políticos y sociales completos<sup>11</sup>.

La situación en Bolivia fue muy similar, ya que:

Los primeros meses de gobierno fueron particularmente férreos, el número de presos políticos y de exiliados fue muy elevado. La violencia volvió a enseñorearse del país. No se respetaron ni la constitución ni las leyes (...) Las universidades del país fueron clausuradas entre 1971 y fines de 1972. Uno de los hechos más terribles fue el fusilamiento de varios estudiantes de la universidad cruceña en agosto de 1971. Se produjeron también algunos casos de desaparecidos, no esclarecidos nunca, al estilo de la terrible dictadura argentina<sup>12</sup>.

Para finalizar, el hecho más destacado en esta conexión ideológica entre Chile y Bolivia tuvo su máxima expresión en el desarrollo de un sistema de "protección antimarxista" conocido como "Operación Cóndor".

La reunión que dio nacimiento a este sistema se llevó a cabo en Santiago en noviembre de 1975; los gobiernos de los países miembros del sistema veían con preocupación que jóvenes izquierdistas de dichos países estaban creando una alianza que traspasaba las fronteras de los estados nacionales con el fin de realizar ataques armados contra estos gobiernos<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Alcázar, Joan; Tabanera, Nuria; Santacreu, Joseph; Marimon, Antoni, *Historia Contemporánea de América*, Universidad de Valencia, España, 2003, p. 321.

<sup>10</sup> Vergara, Pilar, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, FLACSO, 1984, p. 76.

<sup>11</sup> Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Ediciones Andrés Bello, Santiago de Chile, 1993, p. 94.

<sup>12</sup> Mesa, Carlos, De Mesa José, Gisbert Teresa, *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, Bolivia, 2003, p. 702.



Este plan de inteligencia militar regional, estuvo avalado y respaldado por las dictaduras de Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Brasil, tendientes a mantener controlada las agrupaciones sociales que -eventualmente- se transformarían en un peligro para los regímenes latinoamericanos, intercambiar información con las principales figuras políticas de la época vinculadas a hecho subversivos y ejecutar misiones persecutorias de quienes resultaran responsables de actos de terrorismo guerrillero.

### III. LA TENSION MILITAR SE APODERA DE LAS FRONTERAS: EL CASO DE PERÚ Y ARGENTINA

Las dificultades geopolíticas que aquejaron a la dictadura chilena en los años setenta, dejaron en evidencia las complejas relaciones bilaterales desarrolladas por la diplomacia militar. Las disputas territoriales con Argentina y las “frías” relaciones bilaterales con Perú, presentan un marco político de distanciamiento creciente y un sostenido revanchismo mutuo. Con este último país, tal situación se agudizó producto de las negociaciones desplegadas por Chile y Bolivia que redundaron en el Abrazo de Charaña.

Si las relaciones entre Chile y Perú se han desarrollado en un marco histórico negativo de suspicacias y recelos, el golpe militar de 1973 produjo una inmediata acentuación de estas características. Esto se debió, entre otras razones, a que la sola emergencia de un régimen militar en Chile activó los sensibles mecanismos de seguridad peruanos (...) Diversos episodios y rumores fueron creando una situación de alarma, y un enfrentamiento bélico entre los dos países pareció inminente a comienzos de 1974<sup>14</sup>.

Esta atmósfera de conflictividad significó que el vecino país reforzara sus relaciones bilaterales con la URSS, iniciadas a comienzos de los años setenta y posibilitara la firma de un acuerdo de asistencia militar por un monto superior a los setecientos millones de dólares. Desde ese instante la

(...) URSS comenzó a vender a Perú, tanques, helicópteros de distintos tipos, cohetes tierra-aire, cohetes antitanques, así como carros blindados y otras armas de fabricación soviética. Según el reportaje de la revista soviética “La América Latina”, en 1975-1979 el valor de distintos tipos de armas que la URSS transfirió a Perú, llegó a seiscientos cincuenta millones de dólares. La URSS además, envió a Perú consejeros militares y técnicos para ayudar a sus colegas peruanos a dominar las armas de fabricación soviética...<sup>15</sup>.

Dicha crisis geopolítica sensibilizó las relaciones bilaterales de Chile y Perú, provocando que el régimen de Pinochet apresurara los encuentros diplomáticos con Bolivia, para que de esta manera se tranquilizara la frontera y se exhibiera un cuadro regional favorable y distante de la guerra. Superada esta primera crisis con

---

<sup>13</sup> Dinges, John en González Jácome, Jorge, “Reseña de operación cóndor: una década de terrorismo internacional en el cono sur” de John Dinges” en Revista Colombiana International Law, N° 008, junio- noviembre, Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia, 2006, p. 301.

<sup>14</sup> Muñoz, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL-CERC, Chile, 1986, p. 151.

<sup>15</sup> Wang, Yulin, “Algunos puntos de vista sobre la tendencia fundamental de las relaciones soviético-latinoamericana en la década de los noventa” en Texas paper on Latin America, EE.UU., 1988, p. 4.



el Perú, prosiguió una época de “tierno idilio” diplomático, que nuevamente fue quebrado cuando en 1979 las relaciones bilaterales “(...) fueron suspendidas a nivel de embajadores y rebajadas al rango de “encargados de negocios “, luego que el embajador chileno en Lima fuera declarado *persona non grata* a raíz de acusaciones de supuesto espionaje realizado en Perú por varios miembros de las Fuerzas Armadas chilenas”<sup>16</sup>. Esta situación perduró por espacio de dos años y desde ahí las relaciones diplomáticas entraron en una etapa de “normalidad”, aunque las continuidades y los cambios fueron una constante en la diplomacia de estos países.

Paralelo a lo señalado anteriormente, las relaciones diplomáticas con la Argentina durante las dictaduras de Pinochet y Videla fueron de las peores en muchos años de historia diplomática vecinal, lo que agudizó la tesis del aislamiento internacional chileno. Durante la segunda mitad de los setenta, el depreciado “idilio bilateral” que se vivió, fue roto abruptamente, cuando a fines de abril de 1977, se dio a conocer el fallo del Beagle. Este benefició a Chile y las islas Nueva, Picton y Lennox, fueron consideradas chilenas.

En Argentina había una sensación de estupor. En un primer momento, las señales fueron de aceptación apesadumbrada del fallo arbitral. Pero luego comenzaron a alzarse las voces de personeros militares, de los políticos de poderoso nacionalismo trasandino, así como las rivalidades dentro de la cúpula dirigente<sup>17</sup>.

Este veredicto influyó directamente en el deterioro de las relaciones internacionales de Chile y Argentina, constituyéndose prontamente la idea del enfrentamiento bélico y del movimiento de tropas. Un 25 de enero de 1978 “...Argentina dio el paso sin precedentes de declarar “insanablemente nulo” el laudo, y afirmó que desconocería todo derecho que se arrogara Chile en base al mismo”<sup>18</sup>. La mediación fue la estrategia utilizada para salvar una situación que habría precipitado la temprana derrota del régimen militar chileno y por ende, la intervención papal se consideró necesaria para resolver la ruptura de relaciones políticas. El Papa Juan Pablo II jugó un rol vital para congelar las discordancias surgidas del fallo y tras dos años de arduo trabajo, un 12 de diciembre de 1980 el Vaticano entregó a los gobiernos su propuesta de acuerdo. Tras intensas negociaciones papales y la salida del general Videla del poder en Argentina y el ingreso de presidente Raúl Alfonsín a la discusión arbitral, el futuro que se proyectó fue esperanzador. Fue así como en 1985 “... entró en plena vigencia un tratado que había necesitado casi seis años de negociaciones para poner de acuerdo a los dos países”<sup>19</sup>. A partir de ese momento se produjo una relevante mejora en las relaciones internacionales entre Chile y Bolivia, salvando una difícil situación para el régimen de Pinochet, que con el Abrazo de Charaña se pretendió profundizar a nivel regional.

---

<sup>16</sup> Muñoz, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL-CERC, Chile, 1986, p. 152.

<sup>17</sup> Fermandois, Joaquín: *Mundo y fin de mundo, Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago-Chile, 2006, p. 442.

<sup>18</sup> Ídem, p. 444.

<sup>19</sup> Muñoz, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL-CERC, Chile, 1986”, p. 162.

## EL ALEJAMIENTO DE LOS “PRESIDENTES” DE CHILE Y BOLIVIA

Si bien el Abrazo de Charaña buscó generar un ambiente de “cordialidad” chileno-boliviana, los acuerdos emanados de esta instancia reflejaron lo contrario.

El Abrazo de Charaña, del 8 de febrero de 1975, fue un compromiso de que a cambio de la reanudación de relaciones diplomáticas, Chile debía presentar una propuesta para dar a Bolivia un acceso soberano al mar. De golpe, pareció que la situación estratégica y geopolítica de la zona cambiaba de manera drástica. Las cosas no serían tan fáciles<sup>20</sup>.

Las tratativas dieron como resultado un primer listado de proposiciones entregadas por el Canciller boliviano a su homólogo chileno, que consignó lo siguiente:

- a) Cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la Línea de la Concordia y el límite del radio urbano de la ciudad de Arica. Esta costa deberá prolongarse con una faja territorial soberana desde dicha costa hasta la frontera boliviano-chilena, incluyendo la transferencia del ferrocarril Arica- La Paz.
- b) Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 5 kilómetros de extensión a lo largo de la costa y 15 kilómetros de profundidad, en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua.
- c) Elementos complementarios que deberían caracterizar tanto la cesión que se pedía al norte de la ciudad de Arica como la extensión territorial considerada en las zonas próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua.

Nuestro país -por medio de la Cancillería- se mostró sorprendido ante tal requerimiento boliviano por el contenido radical de sus planteamientos y contestó a través de la nota N° 686, de 19 de diciembre de 1975, manifestando una contrapropuesta, que fue discutida al interior de círculo más cercano de Augusto Pinochet. El resultado de la consulta argumentó que:

- a) Chile tenía interés en un entendimiento de mutua conveniencia que contemple los intereses de ambos países y que no contenga innovación alguna a las estipulaciones del Tratado de Paz, Amistad y Comercio, suscrito entre Chile y Bolivia el 20 de octubre de 2004.
- b) Chile expresaba su voluntad de ceder a Bolivia una costa marítima soberana unida al territorio boliviano por una franja territorial de la misma naturaleza.
- c) La cesión comprende la zona marítima ubicada entre los paralelos de los puntos extremos del área que se transferiría (mar territorial, zona económica y plataforma submarina).
- d) Chile recibiría en cambio una superficie compensatoria equivalente al menos al área de tierra y mar cedida a Bolivia.
- e) El gobierno de Bolivia autorizaría a Chile a utilizar la totalidad de las aguas del río Lauca.
- f) El territorio cedido por Chile sería zona desmilitarizada y el gobierno boliviano se

---

<sup>20</sup> Fermandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo, Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago-Chile, 2006, p. 439.

obligaría a obtener garantía expresa de la OEA respecto de la inviolabilidad de la franja territorial cedida.

Esta propuesta esgrimida por Chile no fue de la total complacencia de Hugo Banzer, pero fue un avance significativo para cómo estaban las discusiones antes del encuentro de Charaña. Sin embargo, las reacciones de disconformidad no tardaron en aparecer, y las que rápidamente entorpecieron la conducción de la negociación. La prensa local, los militares activos y en retiro y algunos políticos de experiencia, se transformaron en los principales opositores a las negociaciones efectuadas por las partes involucradas, influyendo poderosamente en la percepción de ciudadanía civil sobre el proceso.

Al interior de Bolivia los expresidentes Víctor Paz y Luis Siles Salinas -que habían apoyado inicialmente al gobierno de Banzer- descalificaron por completo la negociación y lo mismo hizo el exmandatario Juan José Torres desde su exilio en Buenos Aires<sup>21</sup>.

Si bien ambas proposiciones reflejaban una cierta "madurez" diplomática, el factor clave y determinante para el logro de un acercamiento definido para esos años estuvo en la consulta practicada a Perú, país que según lo estipulado en el Tratado de 1929, era el ratificador de cualquier traspaso territorial, pero que no perjudicara su territorio. Este país sin embargo, solicitó encaminar conversaciones bilaterales entre Chile y Perú para recopilar antecedentes acerca de lo negociado por Chile y Bolivia, y de este modo pronunciarse de la mejor manera. En definitiva, Perú dilató demasiado su pronunciamiento, arguyendo la inexistencia de una propuesta concreta por la cual decidirse, dilapidando las aspiraciones marítimas del régimen de Banzer. El 29 de septiembre de 1977 el Canciller peruano, José de la Puente, sostuvo ante la ONU lo siguiente:

Nosotros entendemos que, en estricta lógica, para que el Perú considere la posibilidad de su consentimiento tiene que tener a la vista una base de acuerdo entre Bolivia y Chile que hasta el momento no ha sido alcanzada. Cuando ello se logre, se establecerán los contactos del Perú con Chile sobre la materia, a fin de llegar al acuerdo previo entre ambas partes previsto en el Protocolo Complementario de 1929<sup>22</sup>.

Al no explicitarse tácitamente una aprobación a las negociaciones encaminadas por Chile y Bolivia desde el Perú, el efecto inmediato debilitó las relaciones bilaterales entre Pinochet y Banzer. Desde ese momento los acuerdos asumidos se fueron disolviendo, las críticas internas a la conducción política de la dictadura boliviana fueron en aumento, el capital político se fue distanciando rápidamente y ninguna otra gestión diplomática de Chile y Bolivia logró avances destacados. La Paz responsabilizó directamente a Santiago en el fracaso de las negociaciones para acceder finalmente al mar y el Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano emitió un comunicado el 17 de marzo de 1978, sosteniendo que:

---

<sup>21</sup> Maira, Luis; Murillo de la Rocha, Javier, *El largo conflicto entre Chile y Bolivia: dos visiones*, Taurus, Chile, 2004, p. 58.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 59.

(...) en estos tres años, el gobierno de Chile ha mantenido sin ánimo alguno de flexibilidad todos los condicionamientos del documento del 19 de diciembre de 1975, con el que respondió a nuestro planteamiento original, lo cual no solamente contradice la naturaleza de cualquier proceso de negociación, sino que descarta toda posibilidad de arreglo (...) la gestiones confidenciales realizadas por el señor Willy Vargas dan la evidencia, además, de que el gobierno de Chile ha abandonado el compromiso esencial que justificó la reapertura del diálogo, que fundamentalmente buscaba nuestro retorno directo al mar...<sup>23</sup>

Como resultado final de todas estas aristas políticas, el 18 de marzo de 1978 se produjo la ruptura definitiva de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, hecho que fue comunicado oportunamente por el Canciller boliviano, el general Óscar Adriazola, directamente al encargado de negocios de Chile en Bolivia.

La valiosa opción de acceso al mar para Bolivia se esfumó definitivamente, quedando en el recuerdo los intentos por resolver las disputas bilaterales a foja cero y permitiendo la reflexión constante del por qué no se aprovechó esa instancia nunca antes dada para y por los países. La dirigencia política, las voluntades personales, los comunicadores sociales y otros actores del proceso, perfectamente pueden ser indicados como responsables directos del fracaso de las negociaciones, ya que "(...) estos sectores, invariablemente, han arrinconado con facilidad a los gobiernos de los tres países, la mayoría de las veces apelando a los arranques emocionales que a las razones bien fundadas"<sup>24</sup>. Sin embargo, hubo un actor que prosiguió con sus contactos bilaterales con total normalidad, y que no consideró "relevante" el distanciamiento entre los presidente de ambos países. Este actor fue el empresariado, que prolongó las relaciones económicas con los empresarios bolivianos. Esta situación contribuyó a consolidar la apertura económica chilena y enfocando algunos productos a Bolivia.

### **LA APERTURA ECONÓMICA CHILENA Y SU RELACIÓN CON BOLIVIA: UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (EPI)**

En la década del ochenta, gran parte de Latinoamérica vivía bajo regímenes autoritarios. Al margen de ese escenario político, Chile y Bolivia adoptarían con el tiempo, modelos económicos relativamente similares, donde la apertura económica chilena se consolidó rápidamente por sobre el "estatismo"<sup>25</sup> de Banzer. Sin embargo, fue a partir del gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) que la relación económica se afianzó totalmente y permitió el ingreso al comercio mundial de Bolivia. Por ello, estos países implementaron acuerdos comerciales destacados, los empresarios se reunieron

---

<sup>23</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Historia de las negociaciones chileno-bolivianas: 1975-1978*, p. 25.

<sup>24</sup> Maira, Luis; Murillo de la Rocha, Javier, *El largo conflicto entre Chile y Bolivia: dos visiones*, Taurus, Chile, 2004, p. 145.

<sup>25</sup> \* Cuando aplicamos el término de estatismo para referirnos a la participación del Estado en la conducción de la economía, no hablamos de un proceso de estatización como tiende a creerse. Simplemente se está reconociendo la intervención del Estado en las reglas del mercado, ya sea para regular a los privados, liderar ciertos procesos de inserción internacional o para aplicar políticas económicas en momentos determinados. Es por ello que durante la dictadura militar boliviana el Estado intervino en sectores como los hidrocarburos, la minería, y el sector industrial. Las dos primeras áreas estuvieron focalizadas a competir en los mercados internacionales, sin embargo, el sector industrial se vinculó con la sustitución de importaciones y sólo una pequeña parte se concentró a la exportación.

habitualmente y lo económico superó a lo político. Las relaciones económicas fueron reforzadas por Bolivia con el decreto supremo 21060 de agosto de 1985, que dio inicio a la Nueva Política Económica (NPE) y consolidó definitivamente el neoliberalismo boliviano. Este nuevo modelo económico estuvo sustentado particularmente en las privatizaciones, situación profundizada por Gonzalo Chávez. Según este autor, "... la privatización es encarada como un paso importante para consolidar el modelo, mejorando la eficiencia y propiciando el reinicio del crecimiento"<sup>26</sup>. Sin embargo, este mecanismo de conexión de las economías chilena y boliviana, tuvo un respaldo institucional desde los inicios de la dictadura militar boliviana (1971), ya que como este país contaba con un mercado interno bastante reducido y una burguesía local carente de vínculos económicos internacionales, fortalecer su economía se transformó en una prioridad absoluta. Estos factores condicionaron la diversificación de la economía, convirtiendo al aparato estatal en el gran responsable de conducir la economía a comienzos de los setenta.

Esta situación obliga a que sea el Estado el principal impulsor de la política de sustitución de importaciones (...). Sin embargo, el sector dinámico de la economía continúa siendo, y en forma creciente, el exportador, lo cual permite configurar en el proyecto económico una combinación del "modelo de crecimiento hacia adentro" (sustitución de importaciones) y del "modelo de crecimiento hacia afuera", de expansión y diversificación de las exportaciones (...)<sup>27</sup>.

El rasgo distintivo en este punto es la existencia de una Ley de Inversiones que tenía como objetivo central el promover el ingreso de capitales extranjeros a la economía nacional con sentido liberal, y de esa forma consolidar el sector agropecuario y agroindustrial de Bolivia. Esta situación significó que:

(...) las inversiones privadas en este sector tuvieron una tendencia creciente llegando a representar el 70 por ciento del total de la inversión bruta agropecuaria, siendo la tasa de crecimiento de estas inversiones superior a la tasa de crecimiento del sector industrial (...)<sup>28</sup>.

A pesar de este promisorio comienzo, hubo factores exógenos que mermaron progresivamente las arcas fiscales bolivianas (la crisis de la deuda externa), hasta provocar que, durante la primera mitad de los años ochenta, la inflación adquiriera niveles históricos: cerca del 8.000%. Dicha situación estimuló que la dirección económica ya no estuviera centralizada únicamente en el Estado y se reforzara la presencia de los empresarios como responsables en conducir la economía. Es aquí donde se origina una especie de subordinación de la política hacia la economía, estableciendo márgenes de correlación entre estas áreas, así como lo explica la Economía Política Internacional (EPI). Esta disciplina teórica tiene la particularidad de analizar los escenarios internacionales, pero no centrándose exclusivamente en

---

<sup>26</sup> Chávez, Gonzalo, *Macroeconomía de la Privatización en Bolivia*, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Bolivia, agosto, 1991, p. 2.

<sup>27</sup> Montenegro, Gabriel, *El modelo político económico boliviano: 1971-1976*, en *Revista Nueva Sociedad*, n° 29, marzo-abril, 1977, p. 80.

<sup>28</sup> *Ibid.*

el Estado, sino que por el contrario, incorpora variables que abarcan los mercados, la distribución del poder o a la geopolítica. Así, la EPI se entendería como “(...) una subdisciplina de la teoría de las relaciones internacionales que trata de la interacción de variables económicas y políticas en el sistema internacional”<sup>29</sup>. Empero, tiene dos corrientes de interpretación de gran influencia y son las que intervienen directamente en nuestra reflexión politológica: la escuela norteamericana y la escuela inglesa. De esta última se destaca Susan Strange, quien analizó profundamente la intervención de los empresarios en la toma de decisiones de los Estados. Ella argumenta que:

(...) muchos procesos aparentemente desconectados en la política y en el negocio internacional, tienen raíces comunes y son resultado de cambios estructurales ocurridos en la economía mundial. Segundo, como consecuencia de estos cambios se ha producido un cambio fundamental en la naturaleza de la diplomacia. Hoy los gobiernos deben negociar no sólo con otros gobiernos sino también con empresas. Finalmente, existe una creciente importancia de las empresas como actores que influyen tanto en el curso de las relaciones transnacionales como en el estudio de las relaciones internacionales<sup>30</sup>.

Es por ello que en esta nueva dinámica de las relaciones internacionales, los Estados de Latinoamérica entraron en un proceso de competencia extremadamente fuerte con el objetivo de incrementar su participación en las nuevas reglas del juego impuestas por el mercado mundial. Bajo este efecto de aceleración económica, las empresas privadas ocuparon un papel trascendental a la hora de modelar los lineamientos económicos y de paso, comienzan a disputarle al Estado el centro económico. Como este tema interfiere en las agendas de los Estados, en este nuevo escenario internacional “(...) es cada vez más difícil para los gobiernos aislar una determinada política, de tal forma que su implementación no interfiera en otra”<sup>31</sup>. Fue así como a comienzos de los años ochenta se fue reforzando el neoliberalismo en Bolivia, impulsándose en este país la participación del empresariado como un nuevo actor internacional, y el que logró intervenir profundamente en las relaciones surgidas entre su sector y el Estado. Se puede afirmar entonces, que las discrepancias políticas entre Chile y Bolivia no entorpecieron la unión económica desarrollada por el mundo privado y ello se transformó en un camino idóneo para la intención de reabrir el diálogo entre los países vecinos durante ambas dictaduras. La dimensión económica que se ha destacado significó la perduración de una conexión en esta línea, entendiéndose ésta como un proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias se unen para formar un mercado con dimensiones provechosas para las partes implicadas.

Es por ello que ambos países han mantenido, en los últimos cuarenta años, una vinculación peculiar, inédita en el contexto sudamericano, definida como una relación de “no relación diplomática”, pese a ello, esta peculiar relación contiene una significativa agenda de cooperación en integración bilateral<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Milner, H., *The Analysis of International Relations: International Political Economy and Formal Methods of Political Economy*, Columbia University, EE.UU, 2000, p. 3.

<sup>30</sup> Strange, Susan, “Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: Estados, Empresas y Diplomacia” en Richard Stubb and Geoffrey R.D. Underhill (editor) *Political Economy and the Changing Global Order*, The Mc Millan Press, London, 1994, p. 103.

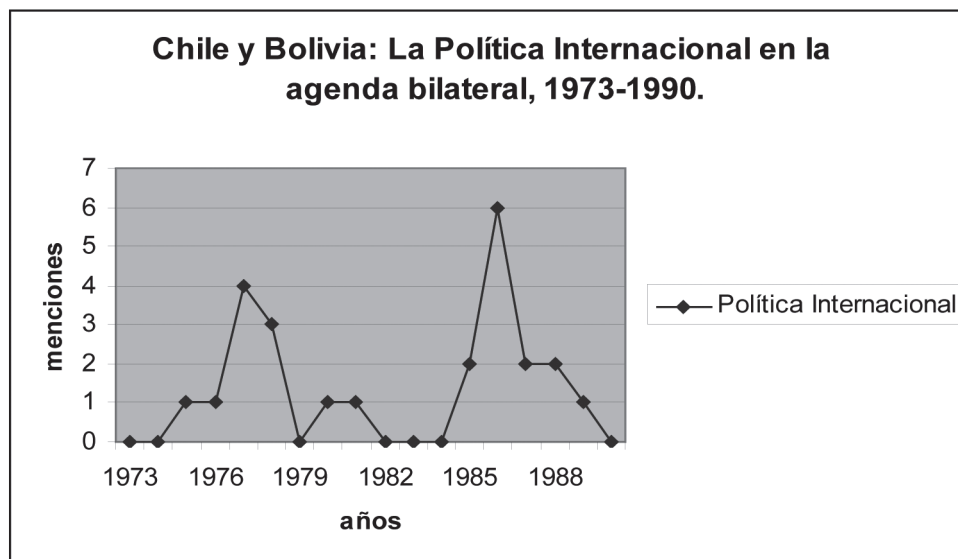
<sup>31</sup> *Ibid*, p.110.

<sup>32</sup> Sánchez, op. cit., p. 127.



Las diferencias diplomáticas entre Chile y Bolivia presente en toda la relación bilateral desde el siglo XIX en adelante, no fueron excusa para conformar una relación económica en apariencia normal y mantenida al margen de la “suma cero” en sus relaciones políticas internacionales. Por ejemplo, José Sánchez Rocabado asegura que los contactos económicos han sido muy fuertes para ambas naciones hasta el punto de establecer una interesante vinculación al margen de la política. Lo singular de sus palabras es que señala que “(...) los nexos entre ambos vecinos han alcanzado un elevado nivel de “normalidad” y lo que quedaría pendiente sería el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre sus gobiernos”<sup>33</sup>. Acá Bolivia representó un país estratégico para Chile, tanto en lo político como en lo económico, aunque el país vecino era el que obtenía mayores beneficios que el nuestro. Por tanto, el impacto de la vinculación económica desarrollada por Chile y Bolivia produjo una situación dicotómica, la cual se caracterizó porque ambos Estados construyeron relaciones políticas sostenidas en base a la conflictividad, las que redundaron en el congelamiento de las mismas. Por otro lado, el enfriamiento de las relaciones bilaterales no se transformó en un obstáculo para que el mundo privado incidiera en la toma de decisiones económicas de los Estados. La maduración de las relaciones económicas desplazó máximamente los episodios de conflicto e instaló en la burocracia gubernamental, la cooperación y la integración económica. Al graficar lo que en términos cualitativos se ha escrito, tendríamos la siguiente curva:

Cuadro I



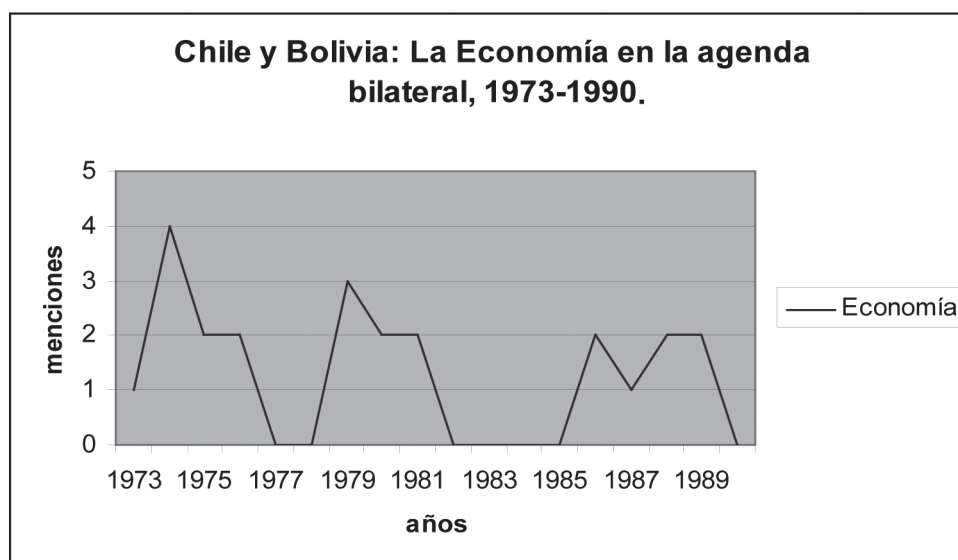
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en oficios y Notas (ordinarios y reservados), Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en el gráfico.

<sup>33</sup> Sánchez Rocabado, José, *Opinión Pública y Consenso Nacional frente a Chile*, La Paz, 1995, p. 16.



Si bien a nivel presidencial las relaciones entre Chile y Bolivia fueron congeladas en 1978, la vinculación entre representantes del gobierno estuvo presente con altos niveles de participación. De todas maneras la década de los '80 tuvo una mejora sustancial en los encuentros entre representantes del régimen militar chileno y el gobierno vecinal. Probablemente, la implementación de la Nueva Política Económica boliviana (NPE) de corte neoliberal en manos de la cuarta presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) tuvo especial relevancia para profundizar los encuentros y acceder a una mejora en sus relaciones internacionales. De todas maneras en este escenario histórico, las relaciones económicas fueron invariables y sus vínculos se estrecharon en este lapsus de la historia vecinal, robusteciendo la tesis de que lo trascendental del período -al margen de lo político- fue lo económico. Más aún, este tipo de relación no fue cooptado por diferencias políticas o de tinte ideológico, sino que por el contrario, la tendencia siempre fue significativa. Ahora bien, en lo estrictamente económico la gráfica fue la siguiente:

Cuadro II



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información contenida en oficios y Notas (ordinarios y reservados), Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, período indicado en el gráfico.

El esquema anterior refleja el desarrollo que alcanzó la economía en las relaciones internacionales de Chile y Bolivia. Por supuesto que no exenta de contrastes, ya que presentó oscilaciones en el tiempo muy similares a los quiebres políticos, aunque con un impacto menor en la agenda de los Estados. Fines de los años '70 y particularmente la segunda mitad de los años '80, representó para dichos países un período histórico de relativa estabilidad bilateral, momento por el cual este tipo de encuentros fueron permanentes y se mantuvieron aislados de los roces políticos en la

historia de Chile y Bolivia. La posibilidad de enlace de las economías antes señaladas estuvo determinada por algunas políticas de apertura económica de Banzer, por el comprobado aislamiento internacional sufrido por los regímenes estudiados y además, por la implementación bajo el último gobierno de Paz Estensoro, de una política estatal interesada en fortalecer a un país sumido en una aguda crisis interna.

El descalabro económico de los ochenta puso a Bolivia en uno de los trances más graves de toda su historia. La recuperación económica después de 1985 fue muy lenta, el país perdió un tercio de su capacidad productiva y retrocedió una década en avances económicos... Las exportaciones cayeron casi en un 40% y su recuperación apenas permitió en la mitad de los años noventa volver a los volúmenes de 1980<sup>34</sup>.

Las medidas remediales a este difícil momento de la economía boliviana se tradujeron en la inclusión definitiva de los privados en los procesos económicos, situación que para el caso chileno ya se había materializado previamente con el desmantelamiento del aparato estatal. Si antes en Chile fue el Estado el organismo encargado en conducir la economía, esta realidad se revierte, puesto que ahora son:

los conglomerados o “grupos económicos” los nuevos actores del proceso de desarrollo. Ellos controlan crecientemente la propiedad de activos industriales, de bancos y financieras. Además, son los agentes dinámicos en el proceso de readecuación industrial y en la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía internacional. Son estos conglomerados los que establecen estrechas relaciones con la banca privada internacional, controlando el grueso del flujo de créditos externos<sup>35</sup>.

A pesar de ese contexto económico internacional provechoso y políticamente complejo, los grupos económicos locales fortalecieron los nexos con economías regionales y, fundamentalmente para el caso boliviano, esa transferencia de capitales no fue ocasional. Esto no es una situación menor, puesto que se trataba de un país que había roto relaciones formales con su homólogo chileno. En términos generales el modelo neoliberal chileno se enfocó -en el ámbito internacional- en establecer relaciones comerciales con otros Estados e insertar al régimen de Pinochet en el contexto internacional. Por su parte, el nuevo modelo económico boliviano se enfocó en la reducción del rol protagónico del Estado y el fin de la economía estatizada. Ambas economías desarrollaron entonces un plan económico destinado a fortalecer y acrecentar los intercambios económicos, sobre todo en lo referido a la implementación de beneficios arancelarios. El siguiente cuadro complementa estos antecedentes:

---

<sup>34</sup> Mesa, Carlos, De Mesa José, Gisbert Teresa, “*Historia de Bolivia*”, Editorial Gisbert, 2003, p. 737.

<sup>35</sup> Foxley, Alejandro, “*Hacia una economía de libre mercado en Chile*”, 1980 en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl), p. 36.

Cuadro III



Fuente: Seoane, Alfredo, *"Bolivia y Chile: complementación económica y asimetrías"*, Udapex, Bolivia, 1997, p. 23.

Fue así como a partir de 1979 en Chile (fecha en la cual los *Chicago Boys* ya habían asumido la conducción económica local) nuestro país autorizó regímenes especiales de ingreso a algunos productos bolivianos y viceversa. En este último caso se puede señalar que se presentaron desde la apertura total de la economía boliviana (1985) a los mercados extranjeros, donde Chile ya se había asentado en la economía del vecino país sin impedimentos. Esto se justifica porque

(...) ahora los Estados están compitiendo por obtener los medios de crear riqueza en su territorio (...) El poder, especialmente la capacidad militar, solía ser un medio para obtener riqueza. Ahora la riqueza es un medio para obtener poder<sup>36</sup>.

De todas maneras es importante reconocer que en esta permanente reciprocidad económica, la situación de aislamiento internacional chileno fue en directa ayuda a su materialización y profundización, sumando además que el acuerdo de alcance parcial número 27 (AAP N° 27) y las Nóminas de Apertura de Mercados (NAM) de los años ochenta, contribuyeron a afianzar lo anterior. En esto términos, las NAM

... se constituyen en otro mecanismo de desgravación arancelaria utilizado dentro de la ALADI, consistente en la otorgación sin reciprocidad, de preferencias del 100% a productos, principalmente manufacturados, originarios de los PMDRs. Por este mecanismo, Chile concedió a Bolivia una desgravación arancelaria de 100% para 10 productos<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Strange, op. cit., p. 108.

<sup>37</sup> Seoane, Alfredo, *Bolivia y Chile: complementación económica y asimetrías*, Udapex, Bolivia, 1997, p.28.

Lo señalado anteriormente vino a confirmar una preferencia económica que se había instalado como herramienta de inserción internacional a partir de la aplicación en el régimen militar chileno del estilo diplomático civil-pragmático y cuya intención suprema fue re-ubicar al desvalido pinochetismo en el escenario internacional. Siguiendo esa línea de acción, Bolivia fue tomada en cuenta en términos económicos, aun teniendo por resolver el enclaustramiento geográfico boliviano. Esto no interfirió a la hora de establecer relaciones económicas y en definitiva

Las preferencias otorgadas por ambos mecanismos (AAP N° 27 y NAM) constituyen el llamado "patrimonio histórico" de la relación comercial institucionalizada boliviano-chilena, a partir de la cual se negoció el programa de desgravación arancelaria del ACE N° 22<sup>38</sup>.

Para cerrar esta sección, la reflexión que se puede establecer apunta a reconocer en las relaciones económicas chileno-bolivianas, un punto apreciable dentro del estudio histórico internacional de ambas naciones. Lamentablemente para este período de tiempo las investigaciones han centrado su análisis en los "oscuros" episodios políticos que han comprendido a Chile y Bolivia, pero la verdad de las cosas es que este ambiente económico de guerra fría fue permanente en la temporalidad histórico-económica. Por otro lado, los grupos económicos de la época jugaron un factor crucial a la hora de aprobar la continuidad de las relaciones económicas entre Chile y Bolivia, pues su papel como elemento negociador en esta esfera de las relaciones internacionales, fue determinante para continuar con una relación económica significativa para los dos Estados. Eso sí, el contexto internacional avaló esta intervención, pues los empresarios se posicionaron de la paradiplomacia local, entregaron los lineamientos necesarios para las negociaciones y la cooperación y la frontera con Bolivia se convirtió en un espacio de incremento para las transacciones.

Aunque los esfuerzos y retribuciones bilaterales alcanzaron un notable desarrollo, es importante recalcar el alto grado de maduración económica observado por los empresarios a ambos lados de la frontera. La facilidad para erigir una interacción económica bilateral fue una potente señal para la política chilena y boliviana, ya que esa experiencia de complementación económica, puede servir de ejemplo para la resolución del enclaustramiento geográfico de Bolivia.

## CONCLUSIÓN

Regularmente algunos escritos de intelectuales nacionales y bolivianos maximizan las etapas de conflictividad entre Chile y Bolivia, dando la sensación de que la rivalidad imperecedera entre ambos países no tendrá una temprana solución; que los esfuerzos por lograr entendimientos políticos concretos y satisfactorios para ambas partes son sólo una quimera sin sustancia, que ensombrece el panorama bilateral en una dirección largoplacista. Los planteamientos geopolíticos y de cierta manera los enfoques político-estratégicos que predominan en el análisis de las relaciones internacionales chileno-bolivianas, acusan una supremacía peligrosa y reiterativa

---

<sup>38</sup> Ídem.

de la *realpolitik* con el afán de posicionar dicho recurso teórico por sobre la agenda de cooperación vecinal. Por ejemplo, esa controvertible frase que sostiene que entre Chile y Bolivia hay paz, más no amistad, es consecuencia no sólo de ese predominio dialéctico, sino que además, de la dimensión analógica que se le ha dado a esos pasajes históricos subyacentes en el tiempo. Estos debilitan las posiciones optimistas tendientes a resolver un tema que en el fondo es trilateral, pero que para sectores de la clase política chilena tendría un componente bilateral.

Quizás, esa tradicional mirada de la historia regional con triunfadores y derrotados que sitúa a nuestro país en una posición predilecta gracias a la victoria en la Guerra del Pacífico, son maneras de entender inadecuadamente la política sudamericana para estos tiempos. Dichas posturas dificultan y entorpecen las acciones integracionistas regionales, a tal punto de instalar en la estructura societal, algunos síntomas de “pigmentocracia”, desvalorización vecinal y una profunda intolerancia que impide la cohesión regional. Está claro que no es posible desatenderse de la persistencia temporal del encierro geográfico boliviano iniciado por Chile durante la segunda mitad del siglo XIX, pero es prudente recordar que bajo la dictadura militar chilena la permanente tensión presente en las relaciones internacionales de los países aludidos, alcanzó una cierta “distensión”. Esta situación fue provocada porque los empresarios intervinieron en la economía de ambos países y reforzaron los encuentros bilaterales entre ellos. Lo anterior, producto de la profunda transformación que provocó el nuevo modelo económico chileno, que tendió a fortalecer la conexión internacional con economías subregionales e internacionales y además, contrarrestó el aislamiento político que experimentó el régimen de Pinochet.

El encuentro de Charaña fue una estrategia inteligente producto del tensionante contexto regional de fines de los años ochenta. Esta reunión intervino directamente para que los acuerdos convenidos sufrieran un retroceso y las reacciones posteriores desataran el quiebre de las relaciones internacionales entre Chile y Bolivia. Sin embargo, las relaciones económicas de estos países se mantuvieron dinámicamente, pero no exentas de problemas exógenos.

Como la política económica del pinochetismo rompió drásticamente con la intervención del Estado en áreas de producción, distribución y finanzas; los controles de precios, salarios y tasas de interés, estas medidas reforzaron la nueva política económica tendiente a restarle injerencia al Estado en la conducción de la economía y permitir la ubicación en este nuevo escenario de actores no estatales. Los empresarios y los militares comenzaron a intervenir en la economía rápidamente, gracias a las recomendaciones dadas por los *Chicago Boys* y el apoyo de nuevas ideas provenientes desde los Estados Unidos. Fue así como se articularon redes de asociatividad económica durante el régimen de Pinochet para lograr el máximo de confianza en los circuitos empresariales foráneos y mostrar una imagen económica externa exitosa. Ese impulso a las nuevas medidas económicas vigorizó las reuniones empresariales en la región y permitieron al régimen de Pinochet consolidar el modelo económico, gracias a los buenos resultados obtenidos y mantener por esta vía una cercanía con Bolivia, aunque las relaciones políticas no pudieron ser nuevamente

reestablecidas. Finalmente, el “modelo” económico chileno pudo concretar su afán de internacionalización, porque los empresarios chilenos acogieron las sugerencias de la tecnocracia criolla, porque desde el lado boliviano hubo una acción explícita de incentivo al ingreso de productos al país vecino. Además, el empresariado al tener un alto grado de injerencia en las decisiones estatales, se convirtió en un actor más en las relaciones internacionales de ambos países y forzaron a que se establecieran políticas económicas que abrieran los mercados y se posibilitara participar de los mercados de Bolivia y Chile.

#### FUENTES PRIMARIAS

1. Banco Central de Chile, “Boletín Mensual”, Santiago, período 1973-1990.
2. Banco Central de Chile (Dirección de Operaciones), Embarques e Importaciones, clasificados por País – Ítem, período 1980-1989 (sólo existe desde 1980 en adelante).
3. Banco Central de Chile, Direction of Trade Statistics Yearbook, Santiago, período 1973-1993.
4. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (M.RR.EE.), Memoria Anual, Santiago, período 1973-1990.
5. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (M.RR.EE.), “Historia de las Negociaciones chileno-bolivianas”, 1975-1978.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*, Ediciones Andrés Bello, Santiago de Chile, 1993.
- Alcázar, Joan, Tabanera, Nuria Santacreu; Joseph, Marimon, Antoni, *Historia Contemporánea de América*, Universidad de Valencia, España, 2003.
- Bustos, Carlos, *Chile y Bolivia. Un largo camino*, Editorial Puerto de Palos, Chile, 2003.
- Chávez, Gonzalo, *Macroeconomía de la Privatización en Bolivia*, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Bolivia, agosto, 1991.
- Fernandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo, Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago-Chile, 2006.
- Figuroa, Uldaricio, *La demanda marítima boliviana en los foros internacionales*, editorial Andrés Bello, Chile, 1992.
- Foxley, Alejandro, *Hacia una economía de libre mercado en Chile*, 1980 en [www.cieplan.cl](http://www.cieplan.cl)
- González Jácome, Jorge, *Reseña de operación cóndor: una década de terrorismo internacional en el cono sur de John Dinges* en Revista colombiana International Law, N° 008, junio- noviembre, Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia, 2006.

- Klein, Herbert, *Historia de Bolivia*, Librería Editorial Juventud, Bolivia, 1993.
- Maira, Luis; Murillo de la Rocha, Javier, *El largo conflicto entre Chile y Bolivia: dos visiones*, Taurus, Chile, 2004.
- Merton, Robert, *Teoría y estructura social*, México, FCE, 1965.
- Mesa, Carlos; De Mesa José, Gisbert, Teresa, *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, Bolivia, 2003.
- Milner, H. *The Analysis of International Relations: International Political Economy and Formal Methods of Political Economy*, Columbia University, EE.UU., 2000.
- Montenegro, Gabriel, *El modelo político económico boliviano: 1971-1976*, en revista Nueva Sociedad, n° 29, marzo-abril, 1977.
- Muñoz, Heraldo, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, PROSPEL-CERC, Chile, 1986".
- Quitral Rojas, Máximo, *Las relaciones económicas entre Chile y Bolivia: 1973-1990*, Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile, 2008.
- Strange, Susan. *Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: Estados, Empresas y Diplomacia* en Richard Stubb and Geoffrey R.D. Underhill (editor) *Political Economy and the Changing Global Order*, The McMillan Press, United Kingdom, 1994.
- Sánchez Fuentes, Rigoberto, *La oferta portuaria de la región de Tarapacá al servicio del comercio exterior de Bolivia*, en Tapia, Marcela (Editora) *Bolivia y Chile, propuestas de la integración para el siglo XXI*, Universidad Arturo Prat (UNAP), Iquique, 2004.
- Seoane, Alfredo, *Bolivia y Chile: complementación económica y asimetrías*, Udapex, Bolivia, 1997.
- Vergara, Pilar, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*, FLACSO, Chile, 1984.
- Wang, Yulin, *Algunos puntos de vista sobre la tendencia fundamental de las relaciones soviético-latinoamericana en la década de los noventa* en Texas paper on Latin America, EE.UU., 1988.