
INSTRUMENTALIZACIÓN DE CONFLICTOS HISTÓRICOS: EL CASO CHILENO-BOLIVIANO

CRISTIAN LEYTON SALAS*

How feasible is the instrumentalization of historical conflicts carried out by local political elites aiming to raise determined historical problematics in interstate threat factors? Under what conditions is the generation of phenomena of strategic use of interstate hostilities possible?

In this sense, and although striking forces or dissuasion constitute a trustworthy security policy, it could be subjected to different rationales arising under given conditions, specially when we are facing a phenomenon of instrumentalization of historical hostilities.

These are the questionings and problematics this document will try to give an answer to, based on a preliminary exploratory analysis regarding the phenomenon of ungovernability and its possible effects on the States external security.

INTRODUCCIÓN

El presente análisis parte del presupuesto según el cual la política exterior boliviana ha instrumentalizado históricamente su relación con Chile, particularmente a partir de 1920.¹

Cuando hacemos referencia a un fenómeno de “instrumentalización” nos estamos refiriendo a la utilización de problemáticas históricas de orden interestatal con fines de política interna.

Este fenómeno no es nuevo.

No obstante ello, este trabajo de análisis busca encontrar variables, factores y actores que permitan comprender dicho fenómeno desde un enfoque más científico de las ciencias sociales y de las ciencias políticas, específicamente.

* Bachelor Ciencias Políticas área Relaciones Internacionales y Master of Arts en Ciencias Políticas área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Profesor Programa de Estudios de Políticas Públicas, UTEM. Investigador Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Académico Universidad ARCIS. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington D.C.

¹ Esta hipótesis de trabajo se inspiró no sólo en fuentes secundarias nacionales, sino que podemos verla esbozada en trabajos de eminentes historiadores peruanos como Manuel Seoane, quien describe la utilización de la demanda marítima de Bolivia en estímulos internos. “Saavedra (Presidente de Bolivia a partir de 1920) se valió de la aspiración al puerto marítimo. Con esta bandera se presentó ante los pueblos, ofreciendo para su país el beso de las olas del Pacífico, según reza su retórica definición”. *Con el Ojo Izquierdo Mirando a Bolivia*, Ediciones Im. Juan Perrotti, Buenos Aires, p. 71. Esta también es la tesis avanzada por Uldaricio Figueroa Pla en su obra *La Demanda Marítima de Bolivia en los Foros Internacionales*, Editorial Andrés Bello, Chile, 1992, 499 pp.

En este sentido, diversos ejemplos pueden ser citados, uno de los más emblemáticos estará dado por la crisis del Canal Beagle con Argentina entre 1977 y 1980, **problemática (territorial)** “instrumentalizada” por el gobierno militar trandino, así como el conflicto que se siguió luego entre éstos y el Reino Unido por las Islas Falkland o Malvinas, conflicto también sometido a una utilización estratégica.

Ejemplos más recientes en que podemos observar, como es la percepción chilena en torno a la instrumentalización que los gobiernos peruanos y bolivianos han realizado en orden a estabilizar y afianzar un apoyo político/electoral extremadamente débil en sus respectivos países sirviéndose para ello de **problemáticas (territoriales)**, que para el gobierno de Chile son inexistentes.

Una de las características de los fenómenos de instrumentalización están dados por sus efectos inmediatos en la opinión pública, no obstante que éstos, a su vez, tienen un efecto extremadamente limitado en el tiempo, lo que implica que para ser efectivos es necesaria una utilización constante de los mismos: una verdadera política de Estado.

En este sentido, se hace necesario crear y alimentar constantemente focos de animosidad estatal a fin de mantener constante, en el tiempo y el espacio, un apoyo electoral o político hacia una administración política institucionalmente débil.

El caso boliviano es singular, por cuanto emerge como un ejemplo de instrumentalización estructural y no meramente coyuntural como el caso peruano o argentino. Esto nos conlleva a afirmar que la estructura débil del sistema electoral boliviano, de su sistema político y de su sistema de partidos les ha impuesto históricamente utilizar —específicamente con Chile— diversos mecanismos de instrumentalización política.²

Señalemos que en todo fenómeno de utilización política de conflictos históricos interestatales el objeto de dicho accionar es la opinión pública. Será este grupo humano, compuesto por diferentes agrupamientos organizados o no, los que constituyen el objeto y objetivo de toda campaña electoral y de toda campaña política gubernativa, incluido el fenómeno de *instrumentalización política*.

La instrumentalización de conflictos históricos busca generar en esta opinión pública una determinada reacción, sobre la base de la utilización de estímulos de diversas naturaleza, particularmente de carácter histórico y nacionalista, como

² En este sentido, resulta interesante constatar que no obstante el hecho que Bolivia haya perdido territorios a favor de Brasil (491 mil km²), de Argentina (170 mil 748 km²), de Perú (250 mil km²) y de Paraguay (215 mil km²), totalizando una pérdida territorial de 1,096.000 km², sea justamente con Chile que ésta última tenga reivindicaciones de orden territorial (120 mil km²).

el medio más rápido y expedito permitiendo acrecentar el apoyo ciudadano sobre el gobierno y, con ello buscar estabilizar un sistema político interno sometido a constantes crisis de gobierno e incluso al espectro de la ingobernabilidad.³

A la luz de las ideas precedentes se puede constatar la importancia de la opinión pública en todo fenómeno de utilización estratégica de animosidades interestatales. Y no sólo eso, sino que además la correspondencia y coincidencia entre las relaciones gobierno-oposición en un nivel interno y las relaciones boliviano-chilenas en un nivel externo.

Procedamos a continuación a abordar los llamados “procesos de instrumentalización”, caractericémoslos y luego centrémonos en un tipo específico como es la “utilización estratégica de conflictos históricos”.

PROCESO DE INSTRUMENTALIZACIÓN

Según la Real Academia Española el concepto de *instrumentalizar* se refiere a “utilizar algo o a alguien como instrumento para conseguir un fin”. El concepto de *instrumento* se refiere a su vez a:

- a. Un “conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y del oficio”.
- b. “Aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un bien”.⁴

La instrumentalización presupone, entonces, la utilización de medios “irregulares” a fines políticos, en este caso estamos hablando de la utilización de problemáticas históricas de orden interestatales con fines de política interna.

La instrumentalización responde, fundamentalmente, a fallas en el sistema político interno de los Estados. Éstos pueden generarse por diversas razones entre las que encontramos:

- Debilidades estructurales en la Constitución Política, lo que se traduce en la inexistencia real de un Estado de Derecho,⁵

³ En este sentido, Antonio Camou define gobernabilidad como aquel “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”. Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad.” *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p. 22.

⁴ Real Academia de la Lengua Española, www.rae.es

⁵ Cuando hablamos de “debilidades estructurales” nos referimos fundamentalmente a una falla en el ámbito de la separación de los poderes, así como del sistema de peso y contrapeso avanzada en la *Declaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789, según la cual en su artículo 16 establece que: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos y determinada la separación de los poderes no tiene constitución”. En el caso boliviano la naturaleza de su sistema electoral, particularmente el sistema electoral presidencialista, tiende a coartar y limitar la autonomía e independencia del poder ejecutivo.

- Debilidades estructurales del sistema electoral, lo que se traduce en fallas en el ámbito de los canales de expresión de la representatividad en la ciudadanía. Se genera, de esta forma, un fenómeno de disociación entre la legalidad de la elección y la legitimidad de las decisiones posteriores. Este fenómeno tiende a traducirse en un fraccionamiento del sistema de partidos.
- Limitada autonomía y escasa fortaleza organizativa de los partidos políticos expresada en la excesiva volatilidad e incapacidad creciente para articular intereses comunes y someterlos a un proyecto global de índole nacional.⁶
- Deficiente y decreciente calidad en la gestión de los gobiernos locales y regionales.
- Crisis de confianza en las instituciones políticas, el Estado y sus organismos de control administrativo como resultado de una debilidad en los mecanismos de control de gestión, lo que se traduce en una decreciente credibilidad en el Poder Legislativo.
- Intervención política directa e indirecta de las FF.AA. Esta intervención se traduce en una transformación de los estamentos armados en grupos de presión de intereses corporativos o propios, así como en un factor debilitante del sistema de partidos políticos.⁷
- Emergencia de grupos antisistema asociados directa o indirectamente a sectores de oposición oficiales. Estos grupos se erigen como los elementos gatilladores de procesos de desobediencia civil.⁸

⁶ El sistema de partidos imperante en Bolivia podríamos asociarlo a la figura de *partidos electorales de masa*, es decir, aquellas asociaciones con fines de poder social que por regla general no se dirigen a una clase o estrato en particular, sino que tratan de obtener la confianza de los estratos más diversos de la población, proponiendo en plataformas amplias y flexibles, además de suficientemente vagas, la satisfacción del mayor número de exigencias y la solución de los más diferentes problemas sociales. En relación al sistema de partidos, Fernando Calderón, en 1987, estimaba que "de alguna forma parecería que sus programas están más o menos obsoletos, sus estructuras manifiestas inoperantes y su relación con la sociedad cada vez más distante", en *Los Sistemas Políticos en América Latina*, Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, Siglo Veintiuno Editores, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989, p. 199.

⁷ Calderón señala, además, que una de las razones de la crisis partidaria y de allí de los mismos partidos bolivianos, residen en la presencia de continuos regímenes de facto que habrían impedido por la fuerza la constitución y la regeneración de las formas partidarias. A título de ejemplo, en 189 años de historia republicana, Bolivia ha conocido más de 176 golpes de Estado, tan sólo en siete años (1978-1985) el sistema político de La Paz conoció siete golpes de Estado. *Ibidem*, *Los Sistemas Políticos*, p. 200.

⁸ La emergencia en la década de los 70 de grupos indigenistas que podrían, por su naturaleza política y por la naturaleza de su doctrina ideológica, ser catalogados como "antisistema", tenderán a fusionarse constituyendo el MRTK o Movimiento Revolucionario Tupac Katari, partido/movimiento de base campesina aimara y de la nueva intelligentsia aimara urbana, el que se constituirá en la base del actual partido Movimiento Indigenista Pachakuti (MIP) de Felipe Quispe.

En términos generales, cada uno de los fenómenos precedentes es el producto indirecto de un sistema de partidos Políticos estructuralmente deficiente e incapaz de regenerar órganos de representación política autónomos a los grupos de presión internos.

En este sentido,

- a. Los partidos políticos no sólo son agentes de representación de las necesidades y de los intereses de la ciudadanía sino que además tienen la característica y facultad de monopolizar el acceso a cargos públicos por cuanto su organización y rol les faculta económica y doctrinalmente para ello.
- b. La ausencia de un sistema de partidos o en su defecto su debilidad estructural les impide cumplir el rol de canal de expresión ciudadano y de acceso al poder político influenciando o determinando los cambios necesarios para la continua adaptación de las políticas públicas a las expectativas sociales y políticas de la población.
- c. La debilidad estructural de un sistema de partidos está dada principalmente por la ausencia de mecanismos democráticos de elección interna y de participación de los militantes en los procesos decisorios. La gestión vertical de los partidos genera personalización extrema de los cargos de dirección instituyendo un sistema de gobierno interno autocrático. Las decisiones no fluyen desde las bases sino que por medio de un subsistema de cúpulas abriendo la puerta al clientelismo electoral.
- d. Por otro lado, una debilidad estructural les impide cumplir el rol esencial para el fortalecimiento del sistema político en general, que es de supervigilar los actos del gobierno de turno en función del respeto del estado de derecho. En este sentido la rendición de cuentas no se ve reforzada impidiendo al Estado mantener y acrecentar la confianza ciudadana en las instituciones y en el propio gobierno.
- e. La importancia de los sistemas de partidos también está asociada a la capacidad de constituirse en fuente de producción de líderes políticos capaces de reconocer las necesidades presentes de la ciudadanía, así como de prospectar las necesidades futuras en función de los cambios sociales, políticos y económicos del mundo globalizado.
- f. La debilidad y fragilidad del sistema de financiamiento de los partidos facilita su conversión en agentes de representación segregados y permeados por patrones clientelistas, centrando su funcionalidad más que en la formulación de políticas y en el control de la gestión estatal sino que casi exclusivamente en la competencia electoral futura.

- g. La importancia de los sistemas de partidos está dada por la función, ya sea de apoyo o de crítica a la gestión gobierno de turno, enmarcándola al interior de los parámetros del estado de derecho y de la democracia. Dicha función de rectificación o de confirmación de la gestión estatal permite al Estado moderar políticas públicas pudiendo afectar directamente a la ciudadanía y de allí la representatividad política. En este sentido, los partidos políticos emergen como sistemas de alerta temprana en cuanto a la emergencia de factores de inestabilidad social y socioeconómicas.

A la luz de las ideas precedentes podremos constatar la centralidad de los sistemas de partidos. De allí su importancia gravitante como generadores indirectos de crisis de gobierno, de crisis de régimen, dando lugar, finalmente, a escaladas de conflictividad social y política que conllevan a crisis de gobernabilidad. En tales escenarios diversas estrategias pueden ser implementadas, entre ellas la utilización estratégica de animosidades entre Estados con fines de cohesión sociopolítica interna.

INSTRUMENTALIZACIÓN DE CONFLICTOS HISTÓRICOS

Los conflictos de carácter histórico son aquellas disputas entre Estados u órganos de representación política que se extienden a través del tiempo. Por la razón precedente, estos conflictos o si queremos llamarles *choque de intereses* son incorporados en la conciencia social de la población de generación en generación.⁹

Los conflictos históricos se constituyen en el proceso de formación de los Estados, en aceleradores de la cohesión social por cuanto contribuyen a la formación de una conciencia de unidad.

La creación de una identidad de *nación* pasa, así mismo, por el establecimiento de un punto de diferenciación entre grupos socioculturales que comparten determinados espacios geográficos, pero que llegado un momento en su desarrollo social y político cristalizan y formalizan esta diferenciación mediante la instauración de fronteras políticas que deben ser comúnmente reconocida. Un reconocimiento unilateral da lugar, más que nada, a la emergencia de fronteras militares no así política.

La *instrumentalización de conflictos históricos* responde a una situación como ya vimos arraigada en la debilidad del sistema de partidos y del sistema político interno de determinados países. No obstante ello, ésta se sostiene en una voluntad política interna en orden ya sea a no solucionar conflictos irresueltos, no obstante existir las condiciones políticas para hacerlo, ya sea en no aceptar un

⁹ Podemos señalar que en estos casos el factor de hostilidad juega un rol central en el mantenimiento y reforzamiento de percepciones de amenaza, al alimentar en la sociedad civil imágenes negativas de sus entes vecinales con los cuales ha mantenido conflictos o crisis bélicas mayores.

conflicto ya solucionado sobre las bases de la legalidad internacional y bilateral vigente. En otras palabras, el conflicto latente alimenta al sistema de partidos y al sistema político, en general.

Entre los conflictos históricos no resueltos encontramos principalmente a:

- a. Conflictos fronterizos, referentes a divergencias en cuanto a la delimitación de la frontera.
- b. Conflictos territoriales, referentes a espacios territoriales en disputas contestados por alguna de las partes.
- c. Conflictos de influencia, referentes a percepciones de dominación política, económica e incluso militar sobre determinados estados o espacios territoriales de éstos.

A la luz de la experiencia histórica podemos avanzar en dos formas de *instrumentalización de los conflictos históricos*.

Por un lado, aquellas que responden a *factores cíclicos internos* o coyunturales y aquella que responde a una lógica más bien *estructural*.

Mientras los *factores cíclicos* internos están más bien asociados a conflictos de orden fronterizo, los *estructurales* lo están en relación a conflictos territoriales. La relación causa-efecto está dada principalmente por la imagen que proyecta el despojo percibido de un espacio territorial en la población. Así, mientras que a un territorio dado se le asocia principalmente a hechos históricos pasados y a potenciales desarrollos económicos trabados, limitados o impedidos, a una delimitación de frontera considerada como incorrecta se le asocia más que nada al impedimento por parte del Estado en cuanto a hacer respetar su soberanía en el sistema regional o vecinal.

La instrumentalización cíclica está relacionada, y es directamente proporcional al estado de la convivencia social interna, al estado de la coyuntura económica interna, así como al estado de los intereses nacionales de gobierno (el caso peruano es característico de este escenario).

Por otro lado, la instrumentalización estructural se caracteriza por el hecho que la dinámica y la estructura política, social y económica está constituida en torno a la pérdida o limitación sobre un espacio territorial dado (el caso boliviano es característico de este otro escenario).

Todo proceso de instrumentalización tiene un objeto, un objetivo al que dicho accionar se dirige: la opinión pública.

La clave de todo fenómeno de instrumentalización debe buscarse en la opinión pública.

OPINIÓN PÚBLICA E INSTRUMENTALIZACIÓN POLÍTICA. DE LO INTERNO A LO EXTERNO

¿Cuál es la función de la opinión pública en la sociedad política?

Immanuel Kant trató con mayor sistematicidad la función de la opinión pública en el Estado liberal. Kant al preguntarse ¿Qué es el Iluminismo?, responde en “hacer uso público de la propia razón en todos los cambios”. Este uso público de la razón tiene una doble función y se dirige a tres destinatarios:

- a. Se dirige al pueblo, a fin de que haga suya la capacidad de actuar libremente.
- b. Se dirige al Estado (absoluto) a fin de mostrarle lo ventajoso que es tratar al hombre según las reglas de dignidad y no del Estado policial. Y,
- c. Se dirige al gobierno a fin de hacer sentir la influencia de los gobernados y dar a conocer las quejas del pueblo.

En esta misma lógica, y según el pensamiento liberal francés e inglés, con Locke a la cabeza, la opinión pública se erige como la instancia intermedia entre el electorado y el poder político. La opinión pública sirve como control y freno y potencial oposición, no sólo al gobierno de turno sino que además como potencial oposición a la clase política. En esta misma lógica Benjamin Constant considera que la opinión pública cristaliza sus demandas sociales, políticas y económicas en el órgano legislativo considerándola como la forma más avanzada de representación nacional. No obstante ello, y tal como ya lo hemos avanzado precedentemente, la opinión pública puede ser el objeto de la pequeña y gran política, el estamento social central en y para el poder político. Su importancia es evidente.

A. De lo interno

La opinión pública como un actor y un hecho político y social tiene una triple importancia.

La primera relevancia está dada por el hecho de constituir, entre otros actores, un *objeto* esencial tanto de la gestión del gobierno como de la oposición política de turno. Ambos estamentos la perciben como un objetivo político/electoral lo que implica que en ambos casos las actividades partidistas y de gestión del gobierno están centradas al interior de un marco electoral continuo en el tiempo: desde el momento mismo en el cual el gobierno de turno se forma, se crea automáticamente

una oposición política. En este sentido cada acto electoral o proceso eleccionario se encuentra inserto en una campaña electoral *in perpetum*. La opinión pública en este marco de análisis se erige como un objeto político/electoral permanente, ya que lo que el oficialismo y la oposición buscan es adquirir, acrecentar, reforzar o cristalizar su capital político en vísperas del futuro proceso electoral. El fin último sigue siendo la conservación o el acrecentamiento del poder político.

La segunda importancia está dada por la factibilidad de “corrupción” de la opinión pública

En principio, la opinión pública se da la misión de consentir a todos los ciudadanos una activa participación política, fundada sobre un cuestionamiento “fraccional” de su medio ambiente político, social y económico, poniéndola, de esta forma, en condiciones de discutir y de manifestar sus propias opiniones sobre las cuestiones de interés público extendiéndose más allá de los gobernantes. En este sentido las discusiones del Parlamento pasan a ser parte inherente de las discusiones del público, de la sociedad civil, sujeta a cometer errores, pero en ningún caso a ser objeto de alguna forma y en algún grado de corrupción de tipo criminal, no obstante sí podría estar sujeta a una de tipo política.

Ahora bien, el peligro de *corrupción política* puede provenir ya sea del gobierno mismo o del aparato estatal, así como de la misma sociedad civil mediante un despotismo de la mayoría o de un conformismo de la masa.

Por regla general dicho fenómeno no se da en el estado puro, sino que mixto, como reflejo mismo de las sociedades actuales, no obstante ello un factor será común a cualquiera de dichas manifestaciones: **la existencia de un factor de manipulación política**. La manipulación política, comprendida en sus diversos grados, constituye una característica casi inmanente del poder político. En este marco de análisis, este fenómeno tendrá efectos en la sociedad en su conjunto por lo que ésta transita desde una manipulación política a otra social.

La principal característica de la manipulación socio-política está dada por su condición de un fenómeno *oculto*, casi *invisible*. El sujeto manipulado no sabe que lo es y cree decidir libremente mientras que su conducta, política en el caso eleccionario, está de hecho controlada por el manipulador. El carácter oculto de la manipulación política se refiere a la existencia misma de la intervención del manipulador o puede asimismo referirse a la naturaleza de la intervención del manipulador.

La segunda característica consiste en el aspecto intencional de la manipulación.

No sólo el manipulador quiere provocar intencionalmente la conducta deseada por parte del manipulado sino que intenta esconder la naturaleza mis-

ma de la intervención. Ya no hablamos de algún tipo de persuasión racional, en el sentido de obtener el apoyo voluntario y consensuado mediante la argumentación de la verdad, la racionalidad de una opinión o decisión. En este caso la persuasión escapa al modelo de persuasión racional, aquel que busca provocar la acción de un ente cualquiera sobre bases reales, sino que de un tipo de persuasión oculta destinada a engañar. Una de las formas más efectivas de manipulación está dada por la manipulación de la información, ya sea mediante la *información mentirosa*, la *supresión de la información* o el *exceso de información*.

La corrupción política busca distorsionar la realidad, ya sea acrecentando informaciones o disminuyendo el impacto social de las mismas. En este escenario el conformismo de las masas se constituye en un objetivo político limitado con importantes efectos político/electorales.

La tercera importancia está dada por el fenómeno de “sistema de castigo político/electoral”, refiriéndonos a la existencia y uso de útiles permitiendo “castigar” electoralmente a autoridades que dejan de gozar de legitimidad estando sujetas a su evicción del cargo.

Al contrario del escenario precedente, en este caso la sociedad civil adopta una posición pendular. Ya sea como una sociedad civil extremadamente activa que exige una *solución in actum* a los problemas que le aquejan y que perciben que el Estado no cumple con su rol.

Por otro lado, una sociedad extremadamente débil, y por lo tanto objeto de una manipulación política “exitosa”, que se erige como un instrumento de gobierno al permitir mediante su conformismo perpetuar el régimen político imperante. En ambos casos el fenómeno de ingobernabilidad está presente.

En el primer caso, el régimen político es objeto de un profundo y persistente cuestionamiento de su legitimidad como órgano “solucionador” de los problemas sociales que aquejan a la comunidad civil. La búsqueda en este escenario de fenómenos o factores aglutinantes o de cohesión social horizontales son esenciales para el gobierno y su continuidad no sólo como entidad de dirección política sino que además, y sobre todo, como actual y futura alternativa de gobierno.

En el segundo caso, una sociedad civil débil políticamente tiende a constituirse en una “presa política” fácil para ambas esferas del poder político, el gobierno y la oposición.

Cabe destacar que en ambos casos la existencia o no de un sistema de “castigo político/electoral” eficaz y efectivo introduce la diferencia entre gobernabilidad e ingobernabilidad.

No obstante que las crisis de gobernabilidad responderían, en términos generales, a dos fenómenos:

- a. Cuando el gobierno es capaz de procesar y aplicar decisiones, sin embargo éstas son poco efectivas o simplemente no son capaces de resolver el conflicto socio-político.
- b. Cuando el gobierno es incapaz de procesar y de aplicar decisiones estatales por medio de los canales institucionalmente reconocidos implica, por un lado, que el órgano estatal deja de cumplir el rol de canal de expresión y de resolución institucional de las necesidades ciudadanas, por otro lado, que los órganos de fiscalización institucionales no cumplen de manera efectiva su cometido.

Señalemos que su desencadenamiento depende íntima y directamente de la inexistencia de órganos y procedimientos institucionales permitiendo regenerar regímenes políticos o sistemas de gobierno que son percibidos como no satisfaciendo las demandas sociales propias del *contrato* social originalmente firmado.

La opinión pública es en un doble sentido, en el momento de su formación, ya que no es privada y nace de un debate público, ya sea porque su objeto es la *res pública*. Su origen de la opinión pública se encuentra en la sociedad civil, es decir, que es un fenómeno propio a la edad moderna separada del Estado, por lo tanto libre y articulada en la que hay centros que consienten la emergencia de núcleos de formación de opinión no individuales interesados en ejercer algún tipo de influencia en la política de gobierno.

A partir de las ideas anteriores, la opinión pública es objeto de las contiendas electorales y como tal, está sujeta a la relación marco que se erigen entre los sectores oficialistas, particularmente el gobierno y su aparato estatal de dirección política suprema, así como por los sectores que se le oponen, la oposición oficial.

Si bien ambos estamentos de una u otra forma tienden a desplegar medios de manipulación política, a grados y formas diferentes, será la oposición oficial la que por su rol de fuerza antagónica desplegará y desarrollará estrategias y medios permitiéndole mancillar y disminuir el apoyo electoral y político a su gobierno, mientras que buscará reforzar el de la minoría a la cual representa y acrecentar el de la mayoría electoral que no le favoreció.

Es así como la oposición política basará toda su estrategia en tres grandes actos políticos *vis-á-vis* de su oponente político, el gobierno.

La política de denuncia sobre ambas facciones del electorado, tanto de lo que no se hace o cumple, como de aquello que se considera cumplido pero

deficientemente instituido; **la de cooperación** con el oficialismo, el ejecutivo y el legislativo, a fin de impedir ser objeto de acusación de intransigencia política y de oposición destructiva en oposición a la constructiva y, finalmente, la de **búsqueda de alianzas**, a niveles políticos internos ya sea sobre la base de partidos o movimientos políticos contestatarios del actual gobierno, e ideológicamente convergentes, no obstante que este punto sea relativo, siendo su objetivo inmediato el aislamiento del gobierno, y por extensión del sector oficialista buscando de esta forma acrecentar su capital electoral.

Estos tres *modus operandi* son propios a la generalidad de oposiciones políticas en el sistema internacional. Dicho accionar no es ni ilegítimo ni ilegal, cuando se realiza al interior del marco constitucional y del orden público, sino que inherente a los sistemas políticos nacionales. Sus objetivos son claros: generar un descontento controlado y limitado en la opinión pública hacia determinados hechos o actos asociados a la gestión de un gobierno. La persuasión tiene como fin la contienda electoral futura.

El fenómeno de instrumentalización interno tiene la característica según la cual se puede aplicar casi integralmente al caso internacional, particularmente en el proceso de instrumentalización política de problemáticas históricas entre diferentes entes estatales.

Cabe señalar que la instrumentalización política está íntimamente asociada al fenómeno de *manipulación política*, siendo la primera el medio y la segunda la estrategia aplicada y seguida por un Estado cualquiera a fin de generar en la opinión pública nacional una cohesión hacia las decisiones del gobierno de turno, bajo determinadas condiciones históricas.

La opinión pública interna es, en este escenario, *objeto* de la gestión del gobierno, ésta está sometida a un tipo de *corrupción política*, fundamentalmente bajo la forma de manipulación mediática.

Finalmente, al existir una falencia a nivel del “sistema de castigo político electoral”, el peligro que existe en orden a generarse un potencial o real fenómeno de *ingobernabilidad* desata el fenómeno de instrumentalización de problemáticas históricas interestatales a fines de relegitimación en el ámbito de la política interna. En este sentido, la amenaza de ingobernabilidad latente plantea la necesidad de instrumentalizar problemáticas históricas interestatales con los efectos político-estratégicos regionales que les están asociados.

El fenómeno en cuestión adquiere un carácter aún más problemático cuando la orgánica política interna de los Estados es estructuralmente débil y propensa a una ingobernabilidad orgánica como es el caso boliviano.

B. A lo externo

Instrumentalización Política de Conflictos Históricos; el Caso Boliviano

El ejercicio que significa demostrar empíricamente el marco teórico avanzado precedentemente, aplicándolo a las relaciones bilaterales chileno/bolivianas, y particularmente en un aspecto preciso que es la relación de conflicto diplomático recurrente desde 1920, constituye un ejercicio de largo aliento, pero necesario.¹⁰

El 12 de julio de 1920 y luego que el gobierno de Bolivia rechazara el Protocolo sobre Transferencia de Territorio de 1895, el que estipulaba el deseo de Chile en orden a entregar al vecino altiplánico Tacna y Arica o en su defecto cederle la Caleta Vitor hasta la quebrada de Camarones, tendrá lugar en Bolivia un cambio sustancial en su política exterior *vis-á-vis* de Chile.

La llegada al poder del Partido Republicano como resultado de un movimiento revolucionario transformará no sólo la política interna **boliviana** sino que además la exterior.

El Partido Republicano de Juan Bautista Saavedra estará articulado sobre la base de un “revisionismo” del Tratado de 1904 asociado a un “reivindicacionismo” centrado en la recuperación de los antiguos territorios cedidos en 1904.

Ambas políticas sentarán las bases del futuro fenómeno de instrumentalización el que se extenderá hasta nuestros días.

Según la posición del autor Uldaricio Figuero Pla, estas bases se mantendrán en forma permanente en el tiempo:

- a. la utilización de una fuerte retórica política,
- b. una permanente negativa a considerar datos específicos,
- c. un abierto antichilenismo de la opinión pública boliviana fomentada principalmente por el gobierno y los medios de prensa e información,
- d. la inestabilidad estructural del sistema político boliviano,
- e. el deseo de obtener soluciones rápidas, visibles, a fin de contentar a la opinión pública,

¹⁰ Cabe destacar, asimismo, que esta tarea no se encuentra exenta de una determinada visión nacional y de alguna forma entonces sometida a influencias y juicios de valor, lo que en absoluto le resta un peso académico, todo lo contrario, permite avanzar los fundamentos teóricos a fin de validar o no su contenido.

- f. desmesuradas pretensiones acompañadas de una falta de consideración tanto de la historia como del derecho internacional.¹¹

La incorporación por parte del Estado boliviano de la trilogía de políticas aplicadas al interior del sistema política nacional como es la política de *denuncia, cooperación y alianzas*.

A. La materialización de esta instrumentalización política estará dada por la ventilación, a partir de 1920 en el marco de la Primera Asamblea de la Sociedad de Naciones de una demanda boliviana, al origen bilateral.¹² Su ventilación en foros internacionales busca provocar y forzar una discusión multilateral de la misma. En este caso estamos frente a la figura de la **denuncia**.

B. La **cooperación** se ha dado a un nivel declarativo y sobre una base intermitente. Entre 1920 y 1926 la diplomacia boliviana materializa la instrumentalización de la problemática marítima en forma activa. No obstante ello, el conflicto inminente con Paraguay le hizo redirigir toda su atención hacia el Chaco¹³ disminuyendo progresivamente la forma de abordar una posible negociación con Chile, lo que se tradujo en un regreso a la bilateralidad para dejar finalmente de lado su reivindicación y ventilación pública de la demanda, hasta 1945. En 1947 el Partido Unión Republicano gana. Heredero del Partido Republicano de Juan Bautista Saavedra. Luego de un período de endurecimiento de la posición boliviana (1947-1968), entre el período 1970-1978 se abre un escenario de cooperación cristalizado por la reanudación de las relaciones diplomáticas (1975) rotas en 1962, así como por el Abrazo de Charaña (8 de febrero 1975). De alguna forma, la política de cooperación es limitada en el tiempo y es funcional a dos elementos, por un lado a abrir espacios de negociación sobre materias de soberanía tratando en lo posible de no crear en el medio nacional chileno una opinión real frente a tal posibilidad, por otro lado, atraer la atención mundial hacia la problemática boliviana y su demanda permitiendo a la vez culpabilizar y responsabilizar constantemente a Chile del subdesarrollo político, social y económico del Estado paceño.

¹¹ *Ibidem*, Pla, Uldaricio F., *La Demanda Marítima...*, p. 23.

¹² El 1 de noviembre de 1920 el representante de Bolivia, Félix Avelino Aramayo, depositó en la Secretaría General del organismo una demanda invocando el Artículo 19 del pacto a fin de "obtener de la Sociedad de Naciones la revisión del Tratado de Paz firmado entre Bolivia y Chile, el 30 de octubre de 1904". La justificación de la demanda gravitará en torno a cuatro puntos centrales: a) "La presión bajo al cual fue impuesto el Tratado. b) La inejecución por parte de Chile de algunos puntos fundamentales del tratado destinados a asegurar la paz. c) El "estado de cosas constituye una amenaza para la paz. d) Como consecuencia del Tratado de 1904, Bolivia pasó a ser un país absolutamente cerrado y privado de todo acceso al mar". *Ibidem*, anexo 2, pp. 351-352.

¹³ La Guerra del Chaco tendrá lugar durante los años 1933-1935 entre Bolivia y Paraguay la que se traducirá en una pérdida de 215.456 km² por parte de Bolivia.

C. La búsqueda de **alianzas** es para Bolivia una política de Estado central en su reivindicación, política que se ha materializado durante el último tiempo sobre la base de un poder considerado por sus autoridades como un *levier*, un medio permitiendo insertarse en una alianza energética a fin de ganar posicionamiento o estatura estratégica frente a Chile.

Pero, ¿cuáles podrían ser los orígenes de este fenómeno? ¿Cuáles son los factores explicativos del mismo?

Podemos avanzar algunas hipótesis¹⁴ al respecto, centradas particularmente en una ingobernabilidad casi estructural del sistema político boliviano.¹⁵

- a. En primer lugar, **los problemas derivados de la localización geográfica y espacial boliviana asociados a los rasgos constitutivos del territorio**, profundamente vulnerables tanto geopolítica como geoestratégicamente a los problemas de fragmentación y de incomunicación territoriales que impedirían la integración plena de mercados interiores así como el acceso a mercados internacionales, dificultando, de esta forma la consolidación de un Estado-Nación de tipo moderno. En este sentido cabe señalar la problemática ligada a la emergencia de una fragmentación etnopolítica del territorio boliviano, en donde zonas como La Paz y Potosí gravitan hacia el Pacífico, mientras que Cochabamba, Tarija y Santa Cruz hacia el Atlántico. La existencia de movimientos y **conflictos** etnopolíticos y de movimiento etnonacionales con grupos tales como el MIP de Quispe que busca crear un Estado-Étnico en territorios del collasuyo boliviano y peruano –incluida una franja de territorio chileno–, emerge como ilustrativo de problemáticas geopolíticas presentes en Bolivia.
- b. **En segundo lugar, el impacto negativo de las formas tradicionales de explotación agrícola** y el tipo de ruralidad presente en Bolivia, asociados a los profundos obstáculos que se oponen a la formulación y ejecución de modelos de crecimiento económicos autopropulsados y sustentables a largo plazo.
- c. **La permanencia de formas rígidas y cuasi-estamentales en la jerarquía social e inercia de estructuras valóricas y sistemas de creencias**, como partes del basamento de reglas del juego y comportamientos que propician el atraso y, que a su vez, son consecuencia del atraso económico y educacional que Bolivia exhibe frente a otros países del área.

¹⁴ Laurence Whitehead, “La Democracia Frustrada de Bolivia, 1977-1980”, en O’Donnell, Schmitt, G., y Whitehead L.,: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994, www.iigov.org

¹⁵ Consultar además, “Bolivia: El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias”, Institut de Governabilitat de Catalunya, www.iigov.org

- d. La exclusión estructural y sistemática de los pueblos originarios por parte de elites.**
- e. El fenómeno precedente *fraccionalismo*¹⁶ al interior de los partidos políticos.** En este sentido cabe señalar que el Estado boliviano se ha constituido históricamente en una de las principales fuentes de empleo de la clase media urbana. Este hecho ha sido utilizado tradicionalmente por la clase política en beneficio propio, convirtiendo el empleo público en un importante mecanismo de compra de favores y apoyos políticos, abriendo la puerta a una división interna de los partidos políticos en fracciones que no obedecen a principios políticos sino que a motivaciones socioeconómicas.
- f. La existencia de un *clientelismo* por parte del sistema de partidos.** Como resultado de los fenómenos precedentes, los partidos políticos han introducido una fragmentación y disgregación de la sociedad civil en una pluralidad de grupos de interés en competencia recíproca, que paradójicamente encuentran una singular disponibilidad de recursos a repartir lo que no los obliga a una reestructuración en términos de clase, permitiéndoles coexistir.
- g. Una falta de cohesión social¹⁷ como resultado de la existencia de hecho de un Estado-Plurinacional** que amenaza en convertirse en una pluralidad de Estados etnonacionales.
- h. La existencia de unas FF.AA. con una tendencia hacia la politización, la deliberación y un caudillismo agudo,** entre otros factores a tener en cuenta.
- i. La existencia de un sistema electoral parlamentario** en donde no es la población la que finalmente decide quien es el próximo gobernante sino que un Congreso sometido a un fraccionalismo y un clientelismo agudo.

En este mismo sentido, Whitehead en un intento por comprender la naturaleza inestable del sistema político boliviano avanzó la idea de una evolución *pendular*. En este sentido, y según el autor, es necesario tomar en consideración dos tradiciones inherentes a la historia política de Bolivia: una de “constitucionalismo” y otra de “movilización”. La primera correspondería a la existencia de una tradición

¹⁶ Rivadeneira registró entre 1958 y las elecciones de 1978, 31 partidos derivados del tronco central del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Rivadeneira, Raúl, “Partidos políticos, partidos taxi y partidos fantasmas”, *Nueva Sociedad*, N° 74, Caracas, septiembre-octubre 1984, p. 35.

¹⁷ La heterogeneidad cultural, social y regional de Bolivia generó, a lo largo de su historia, una serie de movimientos sociales de orientación clasista, etno-culturista y regionalista que han tendido a debilitar al Estado sobre la base de exigencias socioeconómicas, fundamentalmente, imposibles de cumplir por parte de esta entidad, de allí que la dinámica política del Estado boliviano esté sometida a una lucha constante entre fuerzas centrípetas y centrífugas que de alguna manera caracterizan a la entidad estatal altioplánica.

de gobiernos constitucionales de corte liberales, basados en unas reglas de juego político plasmadas en una constitución (por ejemplo, la división y control entre poderes, el imperio de la ley, etc.) que restringirían la inclusión y la participación en el sistema político a una determinada elite social. En este caso existiría la tendencia a excluir del juego político a grandes masas de población indígenas.

La segunda, consistiría en una tradición de movilización y participación de aquellos sectores sociales marginados de los sistemas políticos constitucionales (campesinos, obreros, etc.).

A ambas variables habría que agregar la existencia de un sistema político sometido a un neoinstitucionalismo, esto es, a un sistema en el cual determinados actores estratégicos controlan la institucionalidad vigente modificándola de acuerdo a intereses meramente coyunturales pero compartidos por el conjunto de dichos actores (léase FF.AA., partidos políticos, elites económicas, etc.). La sociedad civil en este escenario es sólo un actor pasivo en el proceso de toma de decisión.

A título de ejemplo podemos apreciar la naturaleza de los actores involucrados en los sucesivos cambios de gobiernos en el período 1978-1985.

PERÍODO	JEFE DE GOBIERNO	TIPO DE GOBIERNO	FUENTE DE AUTORIDAD
1978	Juan Pereda Asbún	Militar	De facto. Golpe de Estado
1978-79	David Padilla Arancibia	Golpe de Estado	Golpe de Estado
1979	Walter Guevara Arze	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso
1979	Alberto Natusch Busch	Militar	De facto. Golpe de Estado
1979-80	Lidia Gueiler Tejada	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso
1980-81	Luis García Meza Tejada	Militar	De facto. Golpe de Estado
1981	Celso Torrelio Villa	Militar	De facto. Nombrado por García Meza
1981-82	Celso Torrelio Villa	Militar	De facto. Nombrado por junta militar
1982	Guido Vildoso Calderón	Militar	De facto. Nombrado por las FF.AA.
1982-85	Hernán Siles Zuazo	Civil	Constitucional. Elegido por el Congreso.

Podemos constatar que los fenómenos y factores precedentemente expuestos explican la necesidad en orden a encontrar un factor de cohesión social y político/electoral inexistente al conjunto del sistema político boliviano. En este sentido, la *fabricación de consensos* nacionales bajo la fórmula avanzada por Walter Lipmann, puede aplicarse perfectamente al fenómeno de instrumentalización,¹⁸ es decir, la utilización de los medios de comunicación de masas considerados “incapaces” de comprender por sí mismos cuáles son los reales intereses comunes, si estos realmente existen.

Podemos apreciar en el caso boliviano que tal escenario parece haberse dado históricamente, no obstante ello somos testigos de los límites de dichas estrategias comunicacionales, particularmente con la emergencia de movimientos etno-políticos capaces de aglutinar doctrinalmente a vastos grupos sociales marginados de los flujos económicos, sociales y culturales minoritarios, pero dominantes.

¿A la luz de las ideas precedentes qué podemos concluir?

Cinco puntos deben ser resaltados.

1. Que el fenómeno de instrumentalización de conflictos históricos es una realidad que debe ser tomada en cuenta al momento de elaborar análisis de escenarios internacionales, particularmente la evolución del factor de hostilidad que alimenta animosidades históricas.
2. Que en el caso boliviano dicha instrumentalización es “estructural” por cuanto ha sido incorporada al sistema político interno boliviano influenciando y determinando su posicionamiento estratégico regional.
3. Que la instrumentalización de conflictos históricos representa un riesgo relevante para la seguridad y la estabilidad regional por cuanto la utilización estratégica de la opinión pública, en política exterior y de defensa, puede generar escaladas diplomáticas y de allí bélicas, siempre y cuando la entidad estatal afectada no adopte una posición beligerante asociando, a su vez, a la opinión pública.
4. Que la instrumentalización de conflictos históricos tiende, por su naturaleza, a acrecentar en el mediano y largo plazo la inestabilidad política de los Estados que se sirven de ella, acelerando fenómenos de ingobernabilidad.
5. Finalmente, el fenómeno de instrumentalización debe ser abordado por la comunidad de la defensa a fin de **reconstruirlo, es decir**, deshacer analíticamente los elementos que constituyen una estructura conceptual comprendiendo su lógica y funcionamiento, a fin de ser capaces de prever escenarios futuros pudiendo poner en riesgo procesos de seguridad cooperativa regional, particularmente en períodos de crisis de gobernabilidad regional.

¹⁸ Lipmann, Walter, *Public Opinion*, 2001, <http://xroads.virginia.edu/~Hyper2/CDFinal/Lippman/cover.html>