

Una focalización equivocada de esfuerzos

Mladen Yopo H.

El artículo analiza desde la perspectiva chilena la demanda marítima boliviana. Para ello, describe el reclamo en el contexto político y social en Bolivia. También reseña las posiciones del gobierno de Chile, en el sentido de proponer la consolidación de las relaciones bilaterales como camino para la ampliación de la agenda de temas y tratativas entre ambos países. Chile ha buscado estrechar la vinculación económica con Bolivia: en los últimos años se han producido una serie de avances en la interrelación y de cambios facilitadores en la normativa comercial y aduanera. La cesión de una franja territorial presenta escollos locales y regionales hasta ahora insalvables.

La necesidad de poner en la agenda internacional y de multilateralizar la mediterraneidad ha sido un objetivo presente, aunque con diversos énfasis, en la política exterior de Bolivia desde 1979 tras el fracasado diálogo entre los dictadores Hugo Banzer y Augusto Pinochet, en lo que se denominó el abrazo de Charaña de 1975 y

la posterior ruptura de relaciones diplomáticas de 1978 al fracasar las conversaciones¹. Ahora le tocó el turno al presidente Carlos Mesa, quien afirmó el 4 de enero de 2004 que con la crisis de octubre, creada a su juicio por el problema marítimo, «se generó una situación de incertidumbre terrible y de gran peligro para la estabilidad global,

Mladen Yopo H.: director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Arcis, Santiago de Chile; asesor del Ministerio Secretaría General de Gobierno; miembro de la directiva de la Asociación Chilena de Ciencias Políticas.

Palabras clave: relaciones internacionales, reclamo territorial, Chile, Bolivia.

1. Para mayor detalle, v. Herald Muñoz: «Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno», Prospel - CERC / Las Ediciones del Ornitorrinco, 1986, pp. 142-143; y Luis Jerez Ramírez: «Acta de Charaña» cit. en «Chile: la vecindad difícil», (Holanda, s/f), p. 139.

y los países vecinos y de la región se preocuparon porque el ejemplo boliviano podía haber cundido en otras naciones. El tema marítimo boliviano atañe al conjunto de la región y, por eso, la estabilidad de la región pasa por la solución de nuestro problema marítimo»².

Esta nueva ofensiva pública del gobierno de Bolivia por multilateralizar la demanda marítima, después de mantener un perfil moderado al priorizarse mayores temas de futuro durante los gobiernos de Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Banzer (1997-2000), Jorge Quiroga (2001-2002) y la segunda y parcial gestión de Sánchez de Lozada (2002-2003), de acuerdo con los analistas bolivianos Jorge Lazarte y Carlos Toranzo, se inscribe fundamentalmente en razones de política interna y en el cumplimiento del centenario de la firma del Tratado de Paz y Amistad suscrito por Chile y Bolivia en 1904 y ratificado en 1905³.

Las últimas protestas de trabajadores, campesinos e indígenas que se suscitaron en Bolivia desde mediados de septiembre de 2003 por problemas y reivindicaciones diversas, además de dejar un saldo de decenas de muertos y centenares de heridos, condujeron al país a la peor crisis de gobernabilidad vista desde su retorno a la democracia hace 21 años⁴. Si bien ellas se iniciaron por el tema del gas (propiedad del recurso, discusión sobre su exportación

y puerto de salida), pronto se sumaron distintos reclamos socioeconómicos por el empeoramiento de la situación de la pobreza y de exclusión social⁵ (pese a ser Bolivia un país sumamente rico en recursos naturales agrícolas, ganaderos, combustibles, minerales y culturales), terminaron fundiéndose simbólicamente en la renuncia de Sánchez de Lozada y la reivindicación marítima.

Huérfano de respaldo popular (sólo un 10% de la población lo apoyaba), con un gobierno que se desmembraba con la renuncia de su vicepresidente Mesa («No puedo aceptar lo que estamos viviendo») y de algunos de sus ministros y el alejamiento de la coalición de gobierno de la Nueva Fuerza Republicana (sólo le quedaba el apoyo relativo del MIR de Paz Zamora por razones de responsabilidad), y sin capacidad de maniobra para contrarrestar una fuerza de protesta creciente, dispersa y cada vez más radicalizada⁶ (los lla-

2. *El Mercurio*, 5/1/04, p. C-4.

3. *El Mercurio.com*, 16/1/04.

4. La envergadura y fuerza de esta crisis sobrepasó ampliamente la vivida en febrero de 2003, cuando el mandatario boliviano se vio obligado a retirar un proyecto destinado a reducir el déficit fiscal luego de violentas protestas que dejaron 30 muertos en La Paz.

5. Según la Cepal, el número de pobres creció en 2003 en 513.000 personas, dejando al país con 5,67 millones de pobres, de los cuales 3,2 millones son indigentes. Y el BID, por su parte, grafica la distribución del ingreso destacando que la participación del quintil más alto es de 60,1 y de 1,3 la del más bajo, es decir 46,2 veces mayor (*El Mercurio*, 5/1/04).

6. En medio de la crisis, por ejemplo, el dirigente indigenista Felipe Quispe, declaró: «Mucho mejor que haya guerra civil. Así nosotros, los indí-

mados al diálogo hechos por la Iglesia y la Comisión de Derechos Humanos, las declaraciones del propio presidente de que prefería la salida por Perú y de paso reivindicar el tema marítimo, y/o el decreto emitido por el Gobierno de no exportar gas hasta que se realizara una consulta, tuvieron nula resonancia), obligaron a Sánchez de Losada a renunciar⁷.

El presidente Mesa, entonces, asumió el gobierno de Bolivia en lo que podría leerse como una encrucijada sistémica tal como él mismo lo reconoce al expresar que «Me toca recibir la presidencia en un momento crucial de nuestra historia. Pocas veces la nación ha afrontado un momento como este»⁸ y, por lo mismo, con un reloj que corre en su contra⁹. La falta de un proyecto nacional coherente y hegemónico que dé un sentido de liderazgo consistente¹⁰, no solo ha fragmentado al país en

términos de representación político-social y de paradigmas económicos diversos que compiten entre sí, sino que ha debilitado una vez más la frágil democracia¹¹ frente a una demagogia populista que moviliza pero que carece de respuestas para los desarrollos desiguales y los conflictos (léase, entre otros, el Movimiento Al Socialismo, de Evo Morales, y el Movimiento Indígena Pachacuti, del diputado Felipe Quispe).

La precaria estabilidad interna¹² y la connotación simbólica del año 2004, llevaron entonces al nuevo gobierno a reforzar el despliegue de una de las pocas banderas de unidad¹³, que había adquirido especial protagonismo con los debates e iniciativas relativas a la venta del gas: la mediterraneidad. Con ello, Mesa ha ganado tiempo y cierta legitimidad para «aplacar» la crisis interna tras el anclaje de esta de-

genas y campesinos, podremos tomar el poder político y administrar con nuestras propias manos el país y sus riquezas».

7. El 17 de octubre de 2003, Sánchez de Lozada, junto a su familia y personeros de confianza partieron rumbo a Miami. Antes, en una carta, dejó su mandato en manos del Parlamento. En ella acusó a grupos corporativos, políticos y sindicales de forzar su renuncia y atentar en contra de la democracia.

8. CNN en Español.com, 17/10/03.

9. El dirigente fabril Oscar Olivera dijo que se ganó una batalla pero no la guerra: «El sentimiento y el triunfo popular deben ser un ejemplo a nivel nacional para continuar en nuestra labor de unidad, organización, movilización y propuesta desde abajo, desde las bases», y el diputado cocalero Evo Morales Ayma, consultado sobre la posibilidad de ser parte del futuro gobierno, respondió: «El MAS no quiere pegas, no co-gobernará con Carlos Mesa ni con nadie por-

que tenemos grandes diferencias culturales e ideológicas».

10. Para ello resulta interesante v. Roberto Laserna: «Bolivia: entre populismo y democracia» en *Nueva Sociedad* N° 188, 11-12/2003, pp. 4-14.

11. No debemos olvidar que Bolivia ha tenido más de 190 revoluciones o golpes de Estado desde su independencia en 1825. *The Columbia Encyclopedia 2001, South Edition*.

12. La mayoría de los analistas sobre Bolivia coinciden con este diagnóstico. Así, p. ej., el editor de la BBC, James Painter, expresó que «es difícil adelantar si el nuevo presidente podrá dar solución a la crisis que atraviesa el país ... es (un gobierno) bastante frágil» (BBC Mundo.com, 20/10/03).

13. El comandante de la Fuerza Naval, Marco Justiniano, declaró que «la búsqueda de la solución a este problema es, indiscutiblemente, el principal factor de unidad de nuestra sociedad» (El Mercurio.com, 17/2/04).

manda histórica como eje discursivo fundamental del Gobierno, y cuyo efecto más nítido en el ámbito popular ha sido la exacerbación de un falso nacionalismo focalizado en un sentimiento antichileno. El propio presidente Ricardo Lagos hizo alusión a este resentimiento, al expresar que «es peligroso exacerbar los sentimientos nacionalistas, chauvinistas. Por eso me preocupa a ratos lo que veo en los amigos bolivianos»¹⁴.

Esta ofensiva, que ha relegado la nutrida agenda bilateral a un segundo plano, ha contemplado múltiples facetas. Entre ellas, cabe mencionar: a) el reforzamiento de la capacidad de acción, con el nombramiento de una comisión asesora de ex-cancilleres en el tema y de un embajador especial, el ex-canciller Carlos Iturralde, para explicar la posición del país ante las naciones del Caribe en vista de la próxima Asamblea General de la OEA, a realizarse en junio en Quito, donde Bolivia espera obtener una vez más respaldo hemisférico¹⁵, tal como lo expresó el propio Mesa¹⁶; b) el uso de foros internacionales para sensibilizar y mantener la vigencia del tema, como lo sucedido en Monterrey con motivo de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en enero de 2004, donde fuera de protocolo el presidente boliviano lanzó una proclama y recibió una enérgica respuesta de Lagos, que incluyó la propuesta de restablecer las relaciones «aquí y ahora»; c) declaraciones permanentes de diferentes to-

nos, como las realizadas por el canciller Juan Ignacio Siles en el marco de la conmemoración del 125 aniversario de la toma chilena del puerto de Antofagasta, donde señaló que «indudablemente las relaciones pasan por un momento tenso»¹⁷, o las del mismo Mesa, quien antes de partir a Monterrey declaró que «hay paz pero no amistad con Chile y que no se pueden tener relaciones económicas mientras no se dé paso a la reivindicación marítima»; d) la denuncia continua de temas interrelativos específicos como el de las aguas del río Silala (que han incluido marchas con personeros gubernamentales), la licitación del puerto de Arica o el reclamo que hizo la cancillería boliviana ante la Unesco en contra de los organizadores del Festival de Viña del Mar por considerar que en su última edición se presentó un baile folklórico boliviano como si fuera chileno; y e) la falta de control de actos agraviantes como son los llamados a boicó-

14. *La Nación*, 17/2/04.

15. Bolivia espera repetir lo que logró inesperadamente en 1983 en este foro americano, donde se aprobó una resolución con el voto favorable de Chile, que exhortaba a ambos países a iniciar un proceso de acercamiento orientado a normalizar las relaciones, incluyendo una fórmula que hiciese posible una salida soberana de Bolivia al mar sobre bases que incluyesen las recíprocas conveniencias y los derechos e intereses de las partes involucradas; v. *El Mercurio*, 19/11/83, p. A-15.

16. El presidente Mesa declaró que «Bolivia ha logrado un éxito indiscutible en colocar sobre el tapete internacional el tema de nuestra reivindicación marítima y de demostrar de manera categórica que sí existe un problema pendiente entre Chile y Bolivia»; v. *Terra.cl*, Actualidad, 25/2/04.

17. *El Mercurio.com*, 17/2/04.

tear los productos chilenos en medio de quemas de la bandera chilena y de fotos del presidente Lagos y de la canciller Soledad Alvear, o los *spots* publicitarios en la TV donde descontextualizadamente aparece el presidente Lagos recordando que Antofagasta era de Bolivia.

El exitismo inicial de la política del «todo o nada» planteada por el presidente Mesa y que encontró un eco momentáneo en ciertas figuras de la política internacional, como el ex-presidente Jimmy Carter, el presidente venezolano Hugo Chávez, el secretario general de la ONU Kofi Annan, etc., se ha topado sin embargo con una sólida y activa posición chilena basada en principios intransables del derecho internacional, en las buenas predisposiciones para avanzar con Bolivia en temas de futuro de cooperación e integración, y en la buena imagen e inserción internacional de que goza el país (entre otros, basta recordar que Chile será la sede de la reunión de la Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico en 2004). No es casualidad, en este sentido, que entre otros, Estados Unidos, Francia, Perú e incluso Venezuela hayan declarado el tema como bilateral.

A este respecto, cabe destacar primero que las fronteras de Chile y Bolivia fueron definidas por el Tratado de Paz y Amistad de 1904 (ratificado por los respectivos parlamentos en 1905), cuyos compromisos han sido cumplidos a cabalidad por Chile. Esto ha llevado

a diversos voceros del Gobierno basados en el respeto irrestricto a los tratados, comenzando por el presidente Lagos, a sostener con fuerza que el país «mantiene su política de preservación de [la] soberanía» y que la «cesión de soberanía no es un tema [discutible] en Chile»¹⁸. En este entendido, y en segundo lugar, de acuerdo con las cláusulas del Tratado de 1904 que otorgan a Bolivia a perpetuidad el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por territorios y puertos con acceso al Pacífico, Chile ha dado a Bolivia facilidades como casi ningún otro país mediterráneo en el mundo tiene con terceros países. Para ello se definieron los puertos de Arica y Antofagasta como lugares de tránsito, en los cuales Bolivia tiene el derecho de constituir agencias de aduana el cual ejerce a través de la Aduana de Bolivia y/o de la Administración de Servicios Portuarios - Bolivia (en 2001 y 2002, un 60% del movimiento del puerto de Arica y 11% del de Antofagasta correspondieron a comercio boliviano).

18. El ministro del Interior chileno, José Miguel Insulza, al reafirmar estos conceptos, dijo que «Chile no tiene ningún problema en hablar de acceso y mejorar sustantivamente todas las condiciones de acceso a nuestras costas y puertos», agregando que el tema «debe mantenerse bilateralmente, ya que la única forma de que adquiera un carácter multinacional es que hagamos una conferencia de cómo se forjaron las fronteras en América Latina (en otra ocasión había recordado el caso europeo) y que cada país ponga sus cartas en la mesa». De acuerdo con esto, y según el Atlas Geográfico de Bolivia del Instituto Geográfico Militar, solo este país tendría que revisar los territorios cedidos a Argentina (170.758 Km²), Brasil (490.430 Km²), Chile (120.000 Km²), Paraguay (234.000 Km²) y Perú (250.000 Km²).

También en concordancia con el Artículo III, se construyó el ferrocarril Arica-La Paz (concluido en 1913), que se conectó al de Antofagasta-Oruro-La Paz. La sección boliviana del ferrocarril Arica-La Paz fue entregada al dominio de Bolivia en 1928 y desde 1997 la sección chilena se encuentra arrendada a una empresa de capital mixto con participación boliviana¹⁹. Complementan la interconexión de Bolivia con los puertos chilenos, la ruta CH 11 que une Arica-Tambo Quemado-La Paz (el lado chileno se encuentra completamente pavimentado) y la ruta Iquique-Oruro (también prácticamente pavimentada en el lado chileno).

Desde hace casi un siglo, Chile no aplica gravámenes para los bienes y mercaderías de Bolivia (p. ej., no se le aplica el Impuesto al Valor Agregado), y en los puertos de Arica y Antofagasta la carga boliviana goza de gratuidad de un año calendario en el almacenamiento de importaciones y de 60 días en exportaciones (este esquema ha sido incluido en las bases de concesiones a dichos puertos). Desde el punto de vista aduanero, la carga en tránsito puede permanecer hasta por un año bajo el régimen de libre tránsito (en el caso de la carga chilena ésta sólo tiene 90 días). El régimen de libre tránsito²⁰ ha tenido una expresión particular al tratarse del oleoducto boliviano (situación similar se presentó para el gasoducto). Bajo el ordenamiento de tres acuerdos²¹, se otorgó a Bolivia en concesión el uso de dos terrenos en Arica

(uno de 13 y otro de 3 hectáreas) que permiten la operación de almacenamiento y transferencia de hidrocarburos para la exportación sin interferencia comercial chilena. Además de los señalados, se otorgó a Bolivia una franja de terreno para la cañería desde Arica a la frontera y que también goza de libre tránsito.

En tercer lugar, y aún sin relaciones diplomáticas plenas desde 1978 (hay cónsules generales), a partir de la restauración democrática en 1990 se han logrado notables avances en las relaciones bilaterales, materializándose en la solución y avance de diversas materias. Se destacan el Acuerdo de Complementación Económica de 1993 y su Comisión Administradora²²; el Mecanismo de Consultas Políticas que trata los temas bilaterales (1993); la

19. Regulan especialmente el ferrocarril, la Convención de 1905 para la Construcción y Explotación del Ferrocarril Arica-La Paz y el Protocolo Blanco Viel-Iturralde, de 1928.

20. Se ejerce desde los años 70 con el apoyo del Sistema Integrado de Tránsito (SIT), un mecanismo operativo que coordina a las empresas portuarias, la aduana chilena, el agente aduanero boliviano y las cámaras de comercio e industria de Bolivia.

21. Acuerdo de Complementación Económica Chileno-Boliviano de 1955, Protocolo Complementario sobre Facilidades para la Construcción del Oleoducto y Acuerdo sobre el Oleoducto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

22. Mediante este acuerdo (ACE 22), ambos países se otorgaron preferencias arancelarias que cubrieron 360 productos. A través del VII Protocolo Adicional de julio de 1997 se agregaron otros 300 productos, y con el X Protocolo Adicional de julio de 1998 se mejoraron las condiciones de ingreso a Chile para productos de particular interés de Bolivia (aceite en bruto de soya, de girasol, de algodón y margarinas).

creación del Comité de Fronteras, con miras a potenciar la relación de la I y II Región chilenas con Bolivia (1997); el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones de 1999 (para esa fecha las inversiones chilenas se calcularon en 366 millones de dólares); y acuerdos específicos en áreas como transporte aéreo y terrestre, turismo, fito y zoonosanitarios, lucha contra el narcotráfico, cooperación, licencias de conducir, etc.

En el marco de la Asamblea General de la ONU en 2003, la canciller Alvear, y su entonces homólogo boliviano, Carlos Saavedra, habían analizado los avances de las negociaciones para un TLC entre ambos países, constatándose que solo quedaba pendiente para su firma el tema del azúcar²³. Con ello, no solo se inclinaba a favor de La Paz el comercio bilateral (en 2002 las exportaciones FOB a Bolivia fueron de 138.811.395 dólares y las importaciones CIF de 2.379.857 - Direcon) y las inversiones, sino que permitiría a Bolivia beneficiarse de los TLCs firmados por Chile y así ayudar a resolver sus problemas de pobreza. Al asumir Mesa en medio de la crisis y condicionado fuertemente por la causa marítima, sin embargo, Bolivia anunció que desistiría de avanzar en el TLC y prefería ampliar las posibilidades del Acuerdo de Complementación Económica (ACE).

De manera que Chile mantiene inalterable su política y la percepción de las relaciones con Bolivia, que se basan en

el respeto a los tratados, los problemas radicados a nivel bilateral, la disposición a dar mayor acceso al mar sin ceder soberanía, a profundizar las relaciones con una agenda de futuro y en el rechazo a que la condición de mediterraneidad sea un factor de inestabilidad o pobreza²⁴. El presidente Lagos declaró:

Durante cuatro años dialogué con los presidentes de Bolivia y ellos siempre supieron de la disposición de Chile, de manera que no sientan los amigos bolivianos que su desarrollo está siendo impedido porque Chile no colabora con ellos. El tema de Bolivia, a largo plazo, pasa por lo que es un mundo moderno ... [y] que son las facilidades, cómo puedes desarrollarte y Bolivia tiene facilidades de acceso. Ahora, como muy bien dijo el ex-presidente Banzer, si trabajamos bien la agenda de futuro, es infinitamente más fácil después poder, a partir de esa buena relación, ver los temas que vienen de atrás, pero si esos temas los quieren poner en primer lugar, yo no tengo inconveniente, pero me temo que el diálogo va a ser más difícil.²⁵

Fórmulas como dar una salida soberana a Bolivia cortando el país o a través de un enclave, son inaceptables para Chile, y mucho menos bajo presión, tal como se reflejó en la declaración del Congreso chileno, donde unánimemente se apoyó al presidente Lagos y se le pidió mantener una posición firme²⁶ (diversos parlamentarios

23. En este instrumento Chile planteaba otorgar a Bolivia un trato asimétrico a su favor, por el cual los productos bolivianos entraban de inmediato con arancel cero, mientras los productos chilenos solo lo harían después de cinco años.

24. Precisamente la canciller Alvear, contestando al presidente Mesa, expresó: «nosotros creemos que los temas relativos a cada uno de los países y sus estabildades pasan por definiciones internas».

25. *La Nación*, 1/2/04.

26. *La Razón Digital*, 8/1/04.

iniciaron viajes al exterior para explicar la postura chilena). Tampoco hay voluntad para otorgar una franja soberana al norte de Arica, no solo porque requiere del beneplácito de Perú por el Tratado de 1929, sino porque requeriría de una difícil negociación compensatoria (al menos, tierra y mar a cambio de tierra, como se planteó en 1978) además de otras aristas problemáticas²⁷.

27. En *El Mercurio* (8/2/04), por ejemplo se expresa (hablando de un corredor) que «tales iniciativas se apartan del consenso nacional de no negociar soberanía, pero, además, no parecen viables ni convenientes. En efecto, se trataría, si fuese una franja de 10 Km, de ceder, en el mar, una extensión mayor a la provincia del Maule, de unas 360 hectáreas, rica en pesca. Su eventual cesión a Bolivia haría imposible la actual cooperación directa pesquera con Perú como el acuerdo regional Galápagos. ... Es una fórmula difícil de aceptar para Perú, cuya aceptación es necesaria, lo que podría suscitar otros problemas. Además la construcción de un puerto viable en esa zona es problemática y cara. Para Arica y su mo-

Lo realista, entonces, y como lo expresa claramente Lagos, es avanzar sobre ejes positivos de cooperación e integración que faciliten el desarrollo de Bolivia y su acceso al Pacífico, para luego ver los temas que vienen de atrás. Un buen paso en este sentido, lo constituyó la realización en Santiago (16/2/2004) de la XII Reunión de Consultas Políticas entre los vicescancilleres de Chile y Bolivia, cuyo resultado fue la firma dos convenios aduaneros²⁸.

vimiento marítimo sería un significativo problema. ... No estuvo clara en su día, ni seguramente la estaría ahora, la disposición para compensaciones territoriales. En suma, es una fórmula dañina para nuestros intereses pesqueros y marítimos, de difícil viabilidad diplomática y práctica, y que podría afectar nuestra relación con Perú».

28. Uno sobre Controles Integrados de Frontera que permitirá a quienes crucen detenerse sólo una vez; y, otro de Cooperación e Intercambio de Información en Materias Aduaneras, que crea un marco de colaboración institucional, administrativo y técnico para fiscalizar las operaciones de tránsito internacional (ayudará a combatir el contrabando).