

Bolivia Chile

# hacia la construcción de agendas conjuntas

Luis Maira / Cristián Fuentes / Flavio Escóbar Llanos / Gustavo Fernández Saavedra

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## Presentación

El diferendo territorial más antiguo de Sudamérica es el que existe entre Bolivia y Chile. Si bien 25 años después de la anexión de la provincia costeña de Bolivia por parte de Chile en 1879 se firmó un tratado que, en principio, define la frontera entre ambos países, hasta hoy y sin interrupción persiste la "aspiración" o el "derecho" boliviano -conceptos que tradicionalmente corresponden a la visión que rige en cada uno de los países- de recuperar un acceso soberano al mar.

En numerosas ocasiones, la Fundación Friedrich Ebert en Chile y en Bolivia (ILDIS) ha promovido el intercambio y organizado debates a nivel político entre ambos países. Tras una serie de reuniones de esta naturaleza, ofrecemos una publicación que reúne los análisis de cuatro especialistas que, como políticos, funcionarios y académicos, han dedicado la mayor parte de su vida a la política internacional, reencontrándose una y otra vez con este desentendimiento centenario entre sus países. Estos análisis recogen las posiciones y valoraciones (no institucionales, sino expresadas a título personal) del ex-canciller boliviano **Gustavo Fernández Saavedra**, del embajador de Chile en Argentina, **Luis Maira** y de **Cristián Fuentes**, Director de Coordinación Regional de la Cancillería de Chile así como un resumen de las relaciones económicas entre ambos países, elaborado por **Flavio Escóbar Llanos**, ex ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia. Los documentos fueron presentados y debatidos a finales del año 2005 en Santiago de Chile, antes del significativo cambio que han representado las últimas elecciones generales de Bolivia.

Después de 128 años, las relaciones bilaterales entre Bolivia y Chile no podrían calificarse en absoluto como "normales" y han impedido una mayor integración entre dos países que son complementarios en muchos sentidos pero -hasta el momento- no saben aprovechar los potenciales existentes. Chile y Bolivia son los únicos países de la región que no mantienen relaciones diplomáticas plenas. Aunque Chile sufre una persistente escasez de energía, Bolivia no abastece su demanda, si bien no cuenta aun con mercado suficiente para absorber todas sus reservas gasíferas. Éstos y otros desencuentros que podrían parecer curiosidades desde el punto de vista de un observador externo, representan la cruda realidad entre dos países vecinos que no han podido resolver el pasado ni emprender un futuro común.

Los avances y sobre todo los retrocesos parecen haber sido cíclicos en esta relación. Durante el año 2006 se presenta un conjunto de situaciones que aparentan ser propicias para la búsqueda de soluciones para el establecimiento de relaciones bilaterales normales y amistosas.

En ambos países han asumido nuevos gobiernos que, más allá de sus diferencias conceptuales y políticas, tienen algo en común: la voluntad de emprender políticas cuyo eje se centre en aquellos sectores de la población que no se cuentan entre los ganadores y beneficiados de las últimas décadas.

Entender el desarrollo en ambos países también como un desafío conjunto y mutuo es, sin duda, vital de cara al futuro. “Hasta ahora el mar nos ha separado y en el futuro debe ser el elemento que nos una”. De esta forma emblemática, *Cristián Fuentes* resume el camino a emprender para resolver el obstáculo más importante para un desarrollo conjunto y para el bien de ambos pueblos.

**Yesko Quiroga**  
**Representante de la Fundación**  
**Friedrich Ebert en Chile**

# Perspectivas de las Relaciones entre Chile y Bolivia

Por *Luis Maira*

## Introducción

El clima que rodea las conversaciones sobre las relaciones Chile-Bolivia parece mejorar en los últimos tiempos. Sin embargo, esto no genera especiales esperanzas, ya que la historia de las relaciones con Bolivia está marcada por breves climas positivos y largos tiempos de disparidades y conflictos.

Con relación a este momento en particular, cabe señalar tres datos coyunturales que resultan un buen punto de partida.

La elección chilena ha dado lugar a un cuarto gobierno de la Concertación y al primer gobierno de la etapa post transición. Los tres primeros gobiernos de la Concertación estuvieron abocados a una agenda muy estrecha y muy complicada que buscaba poner término al legado, tan lúcido como perverso, del régimen autoritario, lo que llamábamos los chilenos "el proceso de amarre". Los gobiernos democráticos recibieron en Chile – y esto resulta impresionante en un ejercicio de política comparativa con otros países latinoamericanos que salieron también de dictaduras de seguridad nacional - un campo minado, lleno de trampas y construcciones jurídicas y políticas muy eficaces, que reducían el margen de la soberanía popular y de sus autoridades. La Constitución de 1980 situaba en la cúpula del poder a entes de origen no democrático, con prerrogativas que ejercían las instituciones más cercanas al régimen militar: el Consejo de Seguridad Nacional que encarnaba la tutela democrática de las Fuerzas Armadas, sobre el Parlamento y el Gobierno la mantención de Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército en los primeros ocho años. Eso hizo de la transición chilena, una transición más estrecha, más difícil y más compleja que cualquier otra de América del Sur. Con las reformas constitucionales de agosto de 2005 hemos terminado de caminar por este desfiladero y, en términos generales, nos hemos homologado con la situación institucional propia de un país democrático.

El de Michelle Bachelet es, entonces, el primer gobierno post transición y esto quiere decir que es el primer gobierno que no va a tener que gastar buena parte de sus energías en deshacer lo que dejó "atado y, bien

atado" el régimen militar. Va a poder tener otra mirada sobre el uso de sus tiempos, de sus espacios y mayor libertad al elaborar sus diseños políticos. Esto es muy positivo si además agregamos que la elección parlamentaria que acompañó la presidencial del 11 de diciembre, ha mejorado sustantivamente el margen de maniobra que dentro del sistema binominal ha tenido la coalición mayoritaria en estos años.

En segundo término la elección presidencial en Bolivia, por su parte, enterró muchos fantasmas que apuntaban a la ingobernabilidad del país. Con un 54% de apoyo el Presidente Evo Morales puede articular su gobierno en el contexto de un cuadro político menos fragmentado. Esta era la situación boliviana desde que se debilitó, a comienzos de la década actual, el viejo triángulo de partidos - MIR, ADN, MNR- que manejó la situación luego de la salida de la crisis del año '85 y permitió las alianzas y acuerdos que dieron estabilidad en las dos décadas finales del siglo XX.

Al comparar la situación en ambos países, con todo, la cuarta administración de la Concertación en Chile, aparece con mayor certidumbre programática y con márgenes de tipo político más amplios.

Un tercer elemento que considero clave, es que el tema de la relación bilateral tiene una asimetría de percepciones nacionales en la opinión pública de nuestros dos países. Éste es un tema decisivo, emblemático para el pueblo y para la opinión boliviana, pero casi inexistente para la chilena por dos razones: primero, porque la aspiración marítima impone una conducta activa a Bolivia, pero a Chile no lo obliga a nada, por lo tanto, la mera mantención del estado de las cosas le parece razonable al grueso de la gente, no familiarizada con los temas internacionales. En segundo lugar, no se ha logrado construir en el público chileno la sensación de que esto resulta prioritario y requiere una resolución, ni tampoco de que se trata de un asunto que nos afecta en nuestra imagen internacional y no meramente una demanda que nos hace otro país. Esto implica un desafío importante hacia donde debemos avanzar en términos de pedagogía política y de la construcción de consensos internos en Chile. En este sentido, francamente, las múltiples presentaciones que periódicamente hace el Partido Socialista a través de su dirección o de sus parlamentarios no ha logrado, hasta ahora, mejorar esta actitud de distancia por parte de la opinión pública chilena, que no percibe este tema como parte de su agenda.

## **Chile y sus políticas vecinales: la agenda pendiente**

En el contexto de lo señalado, quisiera concentrarme ahora en detallar algunos aspectos de los caminos que se pueden abrir de aquí en adelante.

Como punto de partida quisiera señalar que en Chile está pendiente producir una política consistente y detallada con relación al manejo de los asuntos con Bolivia. No tenemos ese consenso y esto se debe, en cierta medida, a que para las personas que administran las relaciones bilaterales con Bolivia, éstas aparecen como un asunto complejo pero que se regula por sí mismo. Así, por ejemplo, en la Cancillería los diplomáticos más avezados creen que nunca hay que conmoverse demasiado con los problemas que plantea la aspiración marítima boliviana. Desde su perspectiva, explican que Bolivia sólo es capaz de tener políticas fuertes y coherentes cuando logra una resolución de sus crisis políticas más graves. Es en esas fases cuando construye esquemas de gobernabilidad en torno a administraciones que inician su trabajo y esos gobiernos, por razones que los diplomáticos asocian con la legitimidad de su propio quehacer, colocan muy arriba en los foros internacionales y en la relación bilateral la demanda marítima de su país. La percepción de los diplomáticos es que una postura activa chilena dinamiza ese proceso, mientras que no hacerse cargo permite que el asunto se vaya disolviendo de acuerdo a los avatares de la propia coyuntura interna de Bolivia: no responder a los requerimientos aparece como una política inteligente para "surfear" el conflicto. Como resulta evidente, este enfoque no lleva a priorizar la urgencia por una política más estable y proactiva a mediano y largo plazo, sino simplemente a reiterar el manejo táctico ya conocido y que, normalmente, da resultados dada la manera en que han funcionado las cosas en La Paz, al menos en los últimos años

Por nuestra parte, consideramos fundamental insistir en la necesidad de contar con una política consistente y estable del lado chileno que priorice los asuntos de definición de la política vecinal de Chile, vinculando las políticas a desarrollar con Bolivia, con las que aspiramos a llevar adelante con Perú y Argentina, nuestros otros dos vecinos territoriales. Hacer esa política y avanzar en ese sentido es un gran tema pendiente, aunque considero que la buena relación generada en la fase final de la gestión del Presidente Lagos crea buenas condiciones para abordar esta cuestión en el Gobierno de la Presidenta Bachelet.

Ahora bien, el primer punto que creo necesario expresar con claridad es que tenemos que hacernos cargo de que bolivianos y chilenos tenemos la que probablemente sea la peor relación vecinal entre dos países latinoamericanos. Esto se sustenta en un dato tan duro y concreto como que sólo en diez de los últimos cincuenta años, hemos tenido relaciones diplomáticas -que es lo mínimo que pueden tener dos países. Incluso ahora aparece como una cuestión difícil la perspectiva del restablecimiento de ese nexo esencial entre estados modernos, me refiero a la existencia de Embajadas y canales regulares de la relación bilateral.

Simultáneamente, estos dos países que tienen una tan mala relación,

que explota periódicamente y casi desestabiliza los nexos binacionales, enfrentan uno de los conflictos más prolongados que tiene América Latina y que se extiende por 121 años. Esta disputa tiene un solo gran núcleo que es la aspiración de Bolivia a tener una salida soberana al Pacífico. Si dejamos de lado la demanda de Argentina sobre Malvinas, hay muy pocos otros asuntos que daten del siglo XIX y que estén en la agenda internacional de países latinoamericanos a comienzos del siglo XXI. El otro conflicto que era antiguo -el de Belice como demanda guatemalteca-, se resolvió hace muchos años con la existencia de un país independiente, asociado a la Comunidad del Caribe. Esto implica que queden sólo dos asuntos viejos: la aspiración marítima boliviana y la demanda Argentina sobre Malvinas. No hay ningún otro problema de esa envergadura. La diferencia está en que el de Malvinas no es un conflicto con otro país latinoamericano. Entonces, entre países latinoamericanos ésta es la cuestión más antigua y más caliente. Por eso es urgente hacerse cargo de esta particular complicación.

En mi opinión, uno de los grandes problemas que han tenido los momentos de bonanza en nuestros vínculos es que sugieren una solución instantánea. De repente, los líderes políticos creen que en un plazo muy corto pueden resolver un contencioso tan complicado y antiguo. Y eso normalmente, es una mala expectativa que termina en situaciones de desencanto.

## Una mirada sobre el contexto histórico

Cabe aclarar que soy parte de una generación que creía que muy rápidamente íbamos a resolver este asunto. Aquí había, antes del golpe de 1973, buena parte de los dirigentes juveniles bolivianos estudiando en Universidades chilenas. Nuestras relaciones humanas eran magníficas, nos conocíamos, discutíamos juntos sobre América Latina y no teníamos ninguna duda en cuanto a que íbamos a ser nosotros quienes arreglaríamos con relativa prontitud los pendientes de nuestra historia. Pero la vida nos ha enseñado que esto no es fácil y la historia indica lo mismo, porque cuatro veces, desde el fin de la Guerra del Pacífico, hemos estado en la cercanía de tener la solución de un puerto soberano de Bolivia en el Pacífico. Antes del Tratado de 1904, en 1895, en el contexto de la disputa argentino-chilena-boliviana por la Puna de Atacama; en 1926 con la llamada "Proposición Kellogg", planteada por el Secretario de Estado norteamericano que, estando pendiente la situación de Arica y Tacna con Perú, invitó a los dos países a ceder el puerto de Arica a Bolivia como una salida que evitara el referéndum. Chile expresó su disposición a acoger esa posibilidad, aunque internamente la opinión pública era muy escéptica frente a esa vía, pero Perú la descartó tajantemente y con ello, la iniciativa norteamericana se descarriló.

En 1950, el ex-canciller Alberto Ostría Gutiérrez, en ese entonces Embajador en Chile, y el entonces Canciller chileno Horacio Walker, bajo las presidencias de Mamerto Urriolagoitia en Bolivia y Gabriel González Videla en Chile, avanzaron hacia el diseño de la solución más durable: el corredor boliviano, una franja al sur de la Línea de la Concordia y al norte de Arica. Ostría Gutiérrez (y esto también se advierte cuando uno lee los detalles en las Memorias de González Videla), desarrolló una lúcida y extraordinaria gestión diplomática para ir acercando esa posibilidad. Finalmente ésta se concretó como una fórmula técnica, elaborada por ingenieros y por expertos en límites. Y en el momento en que esto se estaba tramitando, se produjo una infortunada coyuntura que quitó peso a la negociación: González Videla, que ya no era un mandatario popular y había puesto fuera de la ley al Partido Comunista, originando el exilio de Neruda y otras cuestiones bien conocidas, a principios de 1950 visitó al Presidente Truman en Washington y le habló de este asunto en una conversación privada. Semanas después, en el Consejo de Relaciones Exteriores en Chicago, Truman tuvo una conversación con gente de prensa y con expertos en relaciones internacionales norteamericanas, quienes le comentaron la inutilidad de las visitas de los jefes de Estado a Washington y señalaron como una pérdida de tiempo que él recibiera, en esos años de la guerra fría, a gobernantes de Asia, África y América Latina. Truman replicó señalando lo positivo que podría resultar este proceso y contó todas las negociaciones que González Videla llevaba reservadamente con el gobierno boliviano, lo cual originó denuncias simultáneas en la prensa chilena y boliviana. En cuestión de semanas, los dos cancilleres estaban fuera de sus puestos y el tema enteramente desbaratado.

El cuarto intento fue bajo Pinochet y Banzer, el abrazo de Charaña en 1975. Pareció que por ser dos dictadores los que estaban negociando, por no tener opiniones públicas a las cuales darles muchas explicaciones y por estar ellos comprometiendo directamente a las Fuerzas Armadas de sus países, estábamos ante la posibilidad real de una solución. El diseño técnico fue el mismo de 1950, se trataba casi del mismo corredor. Esto fracasó por numerosas razones, principalmente por el impacto psicológico negativo en Bolivia y Perú ante la cercanía del centenario de la Guerra del Pacífico. El diálogo tuvo un rebrote entre 1986 y 1987 con negociaciones que patrocinaron los presidentes Belisario Betancourt y Julio Sanguinetti, - de Colombia y Uruguay respectivamente-, pero que tampoco prosperaron por un veto del Almirante Merino en Chile. La doble gestión del tiempo final de Pinochet también se desbarató.

En los quince años que llevamos de transición, no hemos consolidado ninguna situación cercana a estas cuatro anteriores. La explicación que dan los encargados de la política exterior chilena, especialmente en el tiempo del presidente Lagos, es la secuencia de gobiernos con los que ha dialogado, seis distintos (primero el presidente Banzer, después,



debido a su enfermedad Quiroga, luego Sánchez de Lozada, posteriormente Mesa y el Presidente Rodríguez y por último Evo Morales), lo que ha impedido una continuidad, una agregación de esfuerzos positivos. Esto también se debe a que los diálogos se han llevado a cabo en forma reservada y éste es un punto que debiéramos conversar: ¿es conveniente tener conversaciones secretas, o podría ayudar más un cierto grado de publicidad y comunicación de los diálogos y de sus avances para ir dejando hitos que permitan progresar cuando se retoman estas conversaciones?

### **Horizontes posibles:** ritmos y tiempos de la integración

A partir de aquí tenemos que asumir los tiempos y las complejidades de esta relación bilateral y trabajar pensando en lo que ocurrirá en el futuro. A partir del año 2006, a mi juicio, los procesos debieran explorarse y construirse en un doble escenario: uno, de la integración que es multilateral y al que yo le confiero una extraordinaria importancia para ir construyendo medidas de confianza mutua que permitan hacer progresar el asunto bilateral y dos, el asunto propiamente bilateral, lo que en la Cancillería chilena se llama la "aspiración marítima boliviana".

En este contexto vale la pena pensar en un horizonte de tiempo de aproximadamente cinco años. El año pasado hablamos del tiempo del Bicentenario. Bolivia fue un país muy precursor: su rebelión se inicia en 1809 porque tuvo una expresión muy temprana, que precedió en un año a los estallidos que llevaron a la Independencia en la mayoría de los países de América Latina. Pero pensando más bien en el año emblemático que es 2010, como año del Bicentenario de México, de Colombia, de Argentina, de Chile, y del inicio de los procesos que llevaron a la emancipación de otros países de la región, podemos situar allí el marco cronológico de este esfuerzo que, además, coincide con el tiempo del mandato de los nuevos gobiernos chileno y boliviano. Debemos tratar de hacer de éste un tiempo fértil para ir avanzando en los dos planos: el de la integración en el marco multilateral y el plano propio de las negociaciones bilaterales.

Sobre el primer asunto, el de la integración sudamericana, tenemos avances muy importantes en un marco mucho mejor que el que teníamos hace poco tiempo, por ejemplo, en el 2003. En mi opinión, este cambio está ligado a la maduración de esta nueva etapa histórica de la post-guerra fría y de la globalización, iniciada con la caída del Muro de Berlín en 1989 y en 1991 con el fin de la Unión Soviética. La integración como proceso en América Latina y, en particular, en América del Sur, registra alcances mucho más concretos, ha perdido el carácter retórico y algo utópico que tuvo desde el nacimiento de los países latinoamericanos. Si hubiera que explicarle qué nos sucedió a alguien de

fuera de la región, cabría señalar que tuvimos algunos constructores nacionales, padres de nuestras patrias, muy lúcidos, que entendieron que al afianzamiento de los Estados Unidos de América del Norte, había que contraponerle una integración política de los países de América del Sur. Esa fue la percepción de Bolívar y de San Martín, es decir, dos de las más grandes figuras del continente tenían esta perspectiva. Su expresión orgánica más alta tuvo lugar en el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, y allí mismo resultó evidente que esta perspectiva no era posible.

El sueño bolivariano, como lo llamábamos, pasó a ser entonces una construcción utópica, el ideal de una asociación política de los estados sudamericanos que podría contrapesar el creciente impacto y ascenso de la hegemonía norteamericana en el norte del hemisferio. Esto originó algunas iniciativas importantes y generosas, pero no tuvo nunca la posibilidad para hacer cuajar un proyecto político ni tampoco la tiene hoy. Sin embargo, nos hemos movido en el siglo XIX y también en el siglo XX con esa aspiración viva en las élites y en los grupos más progresistas.

A esa primera expresión utópica de la integración, se le sumó una segunda en el siglo XX que apuntaba a la integración económica. Así fue como después de la Segunda Guerra Mundial surgió la idea del Mercado Común Latinoamericano, cuya expresión orgánica se da en el pensamiento de la CEPAL y en su documento sobre Mercado Común Latinoamericano en 1959. Pasamos entonces a la propuesta ya no de una América Latina políticamente unida, sino de una América Latina vinculada económicamente por proyectos productivos y por el comercio. Pero al igual que en el caso bolivariano en lo político, el proyecto de Raúl Prebisch y de los fundadores de la CEPAL comprometía a la totalidad de la región, pues se trataba de un área que iba literalmente desde el río Bravo en el norte de México hasta la Tierra del Fuego. Ese proyecto, al igual que el anterior, no pudo prosperar, se convirtió siempre en un horizonte móvil en el escenario distante de América Latina hacia el cual no fue posible crecer.

El mundo actual y el nuevo sistema internacional, en cambio, nos han puesto el tema de la integración de un modo más urgente y más concreto, nos han hecho quemar etapas y progresar -y probablemente éste será un rasgo al margen de la voluntad de los gobiernos en los próximos años- de un modo real en este proceso de la integración latinoamericana.

Hoy día estamos ante un enjambre de acuerdos múltiples – económicos y comerciales, también políticos - que deben ser entrecruzados y coordinados. La realidad de América Latina es más de subregiones y grandes países que de un espacio homogéneo como lo veíamos en el siglo XIX y en la primera mitad del XX. La verdadera América Latina de

comienzos del siglo XXI, son sus dos grandes países en el norte y en el sur, México y Brasil, que son una subregión en sí mismos y cuatro espacios subregionales bastante integrados: la América Latina centroamericana, la heterogénea zona del Caribe, la América Latina Andina y la América Latina del Cono Sur, básicamente en torno al MERCOSUR en donde Brasil es un actor, pero al mismo tiempo, una potencia emergente lo suficientemente grande como para manejar su política exterior con independencia de las decisiones de los demás países del área. Entonces podemos quedarnos con estos seis actores, que entre sí tienen numerosos entendimientos. La construcción de tratados y acuerdos de libre comercio, sean Acuerdos de Complementación Económica en el marco de ALADI o Tratados de Libre Comercio bilaterales o multilaterales entre los países, es extensa. Y entonces, poner en una gráfica las formas de asociación y entendimiento de los países latinoamericanos es bastante impresionante porque es una red de acuerdos de distinta calidad, entre distintos actores y sobre distintos temas. Pero eso ha avanzado consistentemente en los últimos quince años.

## **Dimensiones de la integración en la Región América Latina**

Ahora, en el marco de un mundo de grandes regiones, América Latina tiene que tratar de ser una región que tenga peso en la reconfiguración del sistema internacional y que trabaje consistentemente en esa dirección.

Estas dos dinámicas, la de los acuerdos parciales y la de la necesidad de tener una presencia más activa en el escenario internacional, ha determinado que el avance del proceso de integración sea cada vez más consistente. A medida que la globalización pasa de su fase uno -antes del 11 de septiembre del 2001-, a su fase dos, teniendo a Estados Unidos como un gendarme global con una nueva doctrina de seguridad y con intervención militar unilateral, acompañada de un descuido simultáneo de los temas de sus políticas regionales, advertimos un vacío y una no-política de Estados Unidos hacia América Latina. Esto hace aun más importante la asociación y el apoyo mutuo entre nuestros países.

Este cuadro nos obliga a tomar más iniciativas que el anterior, lo que ha dado lugar a una propuesta que se plasma, con todas sus limitaciones y desafíos pendientes, en el Acuerdo de Cuzco de diciembre de 2004 y en la constitución final de una Comunidad Sudamericana de Naciones que se está reuniendo y está viendo qué pasos puede dar.

Sabemos que el proceso iniciado en diciembre de 2004 es sólo parcialmente auspicioso. Está claro que Brasil ha perdido buena parte de la iniciativa internacional que traía el gobierno de Lula debido a su crisis interna. Sabemos también que hay rivalidades reactivadas al interior

del MERCOSUR, en particular, entre Argentina y Brasil, y que existen numerosos problemas pendientes. Sin embargo, a pesar de todo, este proceso es una realidad y tiene posibilidades de avanzar.

El ciclo electoral que hemos abierto bolivianos y chilenos en el año 2005 tendrá una enorme proyección en el año 2006 y en la primera mitad del 2007, ya que prácticamente todos los países relevantes de la región, van a renovar sus gobiernos. Tendremos elecciones en México (julio 2006), con un cambio probable de orientación sustancial del PAN al PRD, si las encuestas no mienten; habrá elecciones en Brasil, que esperamos no signifiquen una involución de la política exterior que Brasil ha tenido en los años recientes; tendremos elecciones en Colombia; en Perú; en Nicaragua, que pueden ser de enorme drasticidad en sus resultados si es que ganan los sandinistas en este nuevo contexto. También en varios otros lugares -como Costa Rica, Haití, Venezuela, Ecuador- se va a ir normalizando y actualizando el escenario. Por último, en 2007, tendremos elecciones en Argentina.

Esto significa que debemos enmarcar el proceso de integración en esta perspectiva que no es desfavorable. Considero que, tomando los más y los menos de los relevos que tendremos en América Latina, es probable que a comienzos del 2007 tengamos gobiernos aun más favorables al proceso de integración de lo que tenemos hoy día. Y esto podría significar, si nos manejamos bien, avances en esta materia. Este es el contexto en el cual estamos.

Ahora, como se trata de un contexto múltiple y no ya de un impulso único, al revés de cuando buscamos la integración política o la integración económica en los siglos XIX y XX, tenemos una buena oportunidad para pensar nuestros movimientos más inmediatos. Creo que cuando hablamos de colocar los problemas de Bolivia y Chile, en un contexto más amplio, de lo que estamos hablando es del corazón de la parte central de Sudamérica, un espacio en donde entran seis países o sectores de seis países: el sur peruano, el norte grande chileno, el noroeste argentino, el suroeste brasileño, más Paraguay y Bolivia, que son los países mediterráneos del área.

Esto conduce a otro ejercicio igualmente interesante pero complicado que nos obliga a innovar en los enfoques y en la coordinación de las tareas. Especial importancia habrá que asignar al nivel subnacional y a sus autoridades. En el mundo de la posguerra fría, la política exterior de un país es la suma de los impulsos nacionales y subnacionales. No depende sólo de lo que se resuelva en La Paz, en Buenos Aires, en Brasilia o en Santiago, sino que muchas veces se vincula con los acuerdos y los entendimientos que van avanzando actores regionales en estos mismos países. Y entonces, la dinámica es de nuevo una dinámica doble, de política exterior nacional de los países y de política exterior

subnacional y paradiplomacia en el impulso de muchos proyectos. Y esto es exactamente lo que hay que organizar en el segmento central de América del Sur, en el eje que recorre el Trópico de Capricornio y que da forma al Corredor Bioceánico Santos-Antofagasta.

Ahora bien, si observamos el proceso de integración de carne y hueso, tal como va surgiendo de la reunión de Cuzco y de los encuentros de líderes políticos, de administradores de políticas públicas y sobre todo de Jefes de Estado, la integración sudamericana va resultando ser la suma de tres cuestiones. Al menos, en principio, tiene los siguientes puntos en la agenda:

1. integración física;
2. integración social, en el sentido de ver las políticas sociales y los problemas de pobreza y desigualdad en América del Sur,
3. integración energética, y en particular, el proyecto del gasoducto sudamericano.

Es posible que haya muchos otros aspectos importantes que entren en este cuadro. Pero si hoy día tuviéramos que hacer una descripción rigurosa de en qué ha consistido este esfuerzo de integración y cuáles son sus temas prioritarios, en la actualidad éstos son los tres principales.

Esto significa que un primer ejercicio que a mi juicio tenemos que hacer si es que queremos colocar la relación chileno-boliviana dinámicamente en este contexto, es ver de qué manera estos asuntos pueden favorecer avances positivos de nuestra relación bilateral.

Considero que en los tres campos podemos encontrar temas decisivos e importantes para impulsar esta relación. Primero, porque en cada reunión de los grupos de frontera estamos aprendiendo y avanzando en los proyectos y en la metodología. En el año 2005, por ejemplo, he participado en Salta en la reunión de ZICOSUR, que es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur que entonces ya acumulaba ocho reuniones anuales. Allí se reúnen los jefes de los gobiernos regionales, que los argentinos denominan gobernadores y en Chile llamamos intendentes. También asisten los jefes de los gobiernos municipales y junto a estos actores públicos participa la sociedad civil, rectores de Universidades, empresarios, líderes sociales. Es decir, allí se entrecruza el impulso de los actores del sector privado y del ámbito público. Ese es un tipo de diálogo que cada vez es más frecuente en América Latina en torno a proyectos concretos.

Al mismo tiempo, los países están trabajando estos temas en un nivel más oficial, en los llamados "Comités de Frontera" y refuerzan así los temas propios de la relación bilateral entre cancillerías y gobiernos. Allí tenemos que instalar los dilemas y los caminos principales que se plan-

tean hoy día para nuestros dos países que involucran también al conjunto de los países del segmento central de América del Sur. Diría que, si tenemos una mirada prospectiva, esos esfuerzos determinarán en qué medida podremos estar de un modo dinámico en la economía del siglo XXI, en el comercio internacional de las dos cuencas más importantes del mundo, que son la del Atlántico y la del Pacífico. Esto, entendiendo que a medida que avance el siglo XXI se va ir reforzando la tendencia que ya se consolidó en las décadas finales del siglo pasado, y que demuestra que la Cuenca del Pacífico está desplazando en la realización comercial de las capacidades productivas y tecnológicas al antiguo dinamismo de la Cuenca del Atlántico. Hoy día, la Cuenca del Pacífico realiza ya el 57% del comercio mundial. Además, con relación a este espacio, cabe considerar que los países de la parte central de América del Sur tienen una viva necesidad de comerciar cada vez más con China, con Japón y con la India, que si bien no es parte del Pacífico, éste abre el acceso al Índico.

Para los países mayores de la región, este reto surge como una demanda casi impostergable, por lo que considero relevante hacer una breve referencia a los proyectos brasileños y argentinos hacia el Pacífico.

En junio del 2004, Lula viajó con 450 empresarios brasileños a Beijing y buscó establecer acuerdos para generar una salida al Pacífico de la soya brasileña. Brasil es uno de los mayores productores mundiales de soya y necesita transportarla por los puertos sudamericanos del Pacífico, peruanos y chilenos, para ganar condiciones de competitividad y tiempo de transporte y desplazamiento de ese *commodity* en los años venideros.

Simultáneamente, China encontró una buena oportunidad para no verse afectada por las incertidumbres de disponibilidad y las tendencias al alza de precios que registran las materias primas por su propia demanda. Así le propuso a Brasil un crédito a través de la importante corporación pública china, COVEC (Corporación de Venta de Obras en el Exterior), para asegurar a mediano plazo el abastecimiento de soya brasileña y entregar, a cambio, proyectos de infraestructura que permitieran construir uno de los tres diseños de ingeniería que los brasileños tenían en su carpeta para llevar soya del Matto Grosso al litoral del Pacífico: una alternativa por la hidrovía del MERCOSUR o alguno de los otros dos proyectos que implicaban trayectos ferroviarios que atravesaban Bolivia y llevaban finalmente -vía Salta- la soya brasileña a puertos chilenos y de ahí al Asia del Pacífico con grandes ventajas desde el punto de vista de la economía y la competitividad brasileña. Brasil ha estado dispuesto a considerar este canje de soya a 12 años por las infraestructuras ferroviarias que le permitieran tener estas obras sin realizar nuevas inversiones públicas que comprometan el apretado presupuesto brasileño.

Dos meses después, el presidente Kirchner fue a China con 300 empre-

sarios y también con buena parte de su gabinete, por sugerencia de Lula, con quien mantenía en ese momento una buena relación. El Presidente argentino hizo la misma conversación con el gobierno chino y con las autoridades de COVEC, pero esta vez para profundizar otro corredor bioceánico, que no era el de Santos-Antofagasta, sino el de Porto Alegre-Coquimbo. Este proyecto apunta a la construcción de un túnel en el paso de Agua Negra entre San Juan y Coquimbo y permitiría reducir el trayecto y, sobre todo la altura, del camino internacional. Este trayecto vial se podría transitar durante casi todo el año y posibilitaría sacar la soya argentina, que viene básicamente de las provincias del centro y, en particular, de Santa Fe, por una línea recta al Pacífico, llevándola desde allí hacia el mercado chino. La exploración argentina también incluiría un proyecto de construcción de obras a cargo de COVEC con apoyo del sistema bancario chino que la financiaría, obra que también se encargaría de diseñar el gobierno chino. Argentina recibiría la obra concluida, pagándola con envío de materia prima en los años venideros. Este proyecto quedó igualmente abierto y varias misiones técnicas chinas han estado trabajando en terreno en San Juan.

He estado siguiendo de cerca la concreción y profundización de éste y otro tipo de experimentos. A lo que apunto es a que la idea de proyectos concretos de infraestructura en la parte central de América del Sur dejó de ser hace tiempo una cosa retórica. Con los proyectos que maneja IIRSA y los que manejan los gobiernos, habría importantes posibilidades de un compromiso en sus presupuestos con el desarrollo de Bolivia, también en los de instituciones financieras internacionales como CEPAL y ALADI (en un terreno de estudio y prospección) hasta el trabajo más concreto del Banco Interamericano de Desarrollo o de la CAF, que pueden contribuir más específicamente con la dimensión del financiamiento, de modo de dar efectiva viabilidad a aquellas iniciativas que interesen prioritariamente a Bolivia e incidan en su progreso.

Lo concreto es que en la parte central de América del Sur hay, hoy en día, un gran dinamismo de infraestructura en torno al tema de los corredores bioceánicos y se puede avanzar hacia una multiplicación de estos proyectos que resulta conveniente y deseable para los seis países. E indudablemente, la idea de que haya trenes y rutas viales que partan en Brasil desde Cuiaba y lleguen al Pacífico, teniendo como escenario parte importante del territorio boliviano o la vinculación del mismo tipo via Argentina, es un elemento de importante proyección y potencialidad para la economía boliviana y su desarrollo productivo.

Creo, entonces, que éste es un tema concreto, en el cual los gobiernos podrían trabajar más de cerca, en diálogo con las instituciones y organismos internacionales y tomando una relación que combine lo nacional y lo subnacional, de acuerdo a las prioridades que puedan ir definiendo sus autoridades.

El tema de las políticas sociales y la lucha contra la pobreza y la desigualdad es igualmente un asunto de gran importancia que no detallaré aquí. No obstante, creo necesario señalar que la focalización territorial de proyectos y recursos se convierte en un criterio central porque los problemas de pobreza en los países de América Latina, incluyendo a los mayores, se concentran en espacios territoriales específicos y en muchos casos se gestionan mejor a través de proyectos que están a un lado y otro de la frontera que trabajándolos individualmente desde un determinado país. Y esto también tiene vigencia en términos concretos de la situación chilena. Los problemas de pobreza que tengamos en Tarapacá o Antofagasta, las regiones I y II del Norte Grande chileno, se van a resolver mucho mejor en asociación con Argentina y con Bolivia y con el sur de Perú, que si los vemos sólo como otro asunto de la agenda social chilena. Algo similar le ocurre al suroeste brasileño o al noroeste argentino, todas zonas en las cuales se concentran importantes volúmenes de pobreza y desigualdad.

### **Energía y salida al mar:** *must* de la agenda multilateral

Finalmente, el tema energético es un campo abierto que, ciertamente, pasa mucho por la sensibilidad y decisión soberana de los países, pero no hay que olvidar el dato que resulta de un informe de la OLADE de hace dos años: en América del Sur tenemos capacidades energéticas que doblan las demandas del momento *peak* de las economías nacionales sumadas. Los problemas básicos son entonces problemas de coordinación, de interconexión y del uso inteligente de los recursos energéticos. Todos los países sudamericanos tienen algo que colocar en esta balanza de dos platillos y algo que retirar, naturalmente, en los términos justos de los precios internacionales crecientes del mercado energético con los que estamos trabajando hoy día. Y aquí el proyecto del Gasoducto Sudamericano que arranca de Camisea -en Perú-, es una propuesta importante que se puede combinar con los aportes del gas boliviano, una vez que su nuevo gobierno defina el marco jurídico para su comercialización en el exterior.

Especial y cuidadosa atención amerita el tema del manejo bilateral de la aspiración boliviana de una salida marítima al Pacífico. En mi opinión, sí somos capaces de hacer acuerdos sólidos en el proceso de integración del área que nos involucra a bolivianos y chilenos, (que en nuestro caso no es el conjunto del territorio chileno, sino vitalmente el espacio del Norte Grande) y podemos colocar estos proyectos en acción, vamos a construir medidas de confianza mutua, un conocimiento más directo entre los responsables de las políticas públicas que nos permitan avanzar, simultáneamente y sin exclusiones, en el espíritu de la Declaración que hicimos en Algarve durante la Cumbre Iberoamericana del año 2000, para examinar los temas propios de la relación bilateral sin



excluir el tema de la aspiración marítima boliviana a un puerto útil y soberano en el Pacífico. En todas estas cuestiones debemos hacer avanzar las cosas por sus cauces, como un artefacto con dos motores que encuentra en la realización de intereses complementarios y en la agenda de integración un motivo de reforzamiento y legitimidad de estas conversaciones bilaterales y de los acuerdos que podemos lograr.

En términos prácticos, creo que un esfuerzo sustancial tendría que orientarse a lograr una relación constructiva con Perú, porque todo parece indicar que cuando llegue alguna solución, será en los términos previstos en el Tratado de 1929 – y requerirá consentimiento peruano como el que hubo que explorar en 1950 y en 1975. Y el único dato positivo de las fallidas exploraciones de 1986 y 1987, desbaratadas por Chile, fue que en ese momento Perú tuvo un grado de flexibilidad y disposición mucho mayores que el que había mostrado en las conversaciones anteriores. Y eso tenemos que construirlo como un elemento de cooperación que esté disponible para darle culminación y concreción a los acuerdos que podamos ir avanzando y construyendo juntos.

Además de eso creo que este trabajo va a exigir acuerdos consistentes y sólidos, parecidos a una política de Estado en Bolivia y en Chile. Descartaría de antemano la posibilidad que un gobierno chileno pueda, con una mera negociación, cerrar un arreglo que implique cesión territorial. En general, ningún gobierno en ningún lugar del mundo puede hacer algo así. El proceso que imagino debiera culminar en los dos países con un referéndum o alguna resolución parlamentaria que sancione los acuerdos y que le dé la legitimidad y estabilidad que sólo la ciudadanía puede otorgar a la solución a que lleguemos. De otro modo será virtualmente imposible obtener un acuerdo interno y que podamos sancionarlo como un estatuto internacional complementario del de 1904 en los Congresos de los dos países. Sólo este itinerario complejo le va a dar respetabilidad, estabilidad y un grado muy legítimo al acuerdo que los equipos técnicos de Chile y Bolivia podamos lograr.

En términos prácticos, no creo que este asunto tenga un costo alto para Chile si consideramos las ventajas de poner término a un diferendo de más de un siglo que, objetivamente, daña nuestra imagen en América Latina. Chile es un país que tiene 4.300 kilómetros de costa y la verdad es que si lo miráramos como un asunto de "generosidad nacional", tal como la revista *The Economist* nos pedía hace dos años en una editorial muy impactante, los chilenos serían vistos como gente muy mezquina al no favorecer una solución de este tipo.

El punto es que esto tiene que ver con la legitimidad de una decisión que se construye en función del manejo mediático de los temas de la relación bilateral entre Chile y Bolivia. Y cuando se queman banderas chilenas en La Paz o hay editoriales vitriólicas en los diarios bolivianos,

que son inmediatamente reproducidos en la prensa chilena y a veces en la televisión, eso genera una situación masiva de rechazo a cualquier solución de los requerimientos bolivianos por parte del grueso de la opinión pública. A los grupos más nacionalistas les resulta muy fácil proyectar sus visiones, lo que lleva a una involución de las posturas que ven en la solución del conflicto con Bolivia algo favorable al interés nacional chileno y reduce el margen de maniobra de quienes están por encontrar una solución más positiva. El cuidado y la prudencia son así actitudes básicas para aproximarse a los acuerdos.

Desde mi perspectiva se trata entonces de crear, a través de las relaciones multilaterales económicas, un contexto que nos permita llevar la relación bilateral a un punto que finalmente encuentre la solución jurídico-institucional que permita hacer de la aspiración boliviana un asunto del pasado y resolverlo en los tramos iniciales del siglo XXI. Así, trabajando juntos bolivianos y chilenos podremos retirar del listado de conflictos este tema que constituye una piedra en el camino de la solidaridad y amistad y de la integración de América del Sur para tener paz y amistad duraderas.

## Entre la crisis y la esperanza: ¿estado fallido o refundación democrática en Bolivia?

Por *Cristián Fuentes*

*El presente artículo pretende realizar un análisis desde el punto de vista chileno de la realidad boliviana, a la vez que adelanta una apuesta hacia el futuro de las relaciones bilaterales, cuyo marco no puede ser otro que la integración entendida como el principal instrumento para el desarrollo y la prosperidad de ambas naciones.*

### I. Introducción

Bolivia es nuestro vecino más renuente y desconocido. Aparentemente oculto detrás de las montañas, pareciera siempre dispuesto a culparnos por su condición mediterránea, a la cual identifica como la principal causa de los problemas que le afligen. En Chile, la inestabilidad política que ha sufrido este país sirve de argumento para aquellos que niegan la posibilidad de llegar a un acuerdo en el tema de la salida al mar, pues no existirían interlocutores válidos capaces de sostener compromiso alguno: ¿Excusa o verdad?, es la pregunta que queremos contestar, partiendo de la base que la elección de Evo Morales como Presidente de la República con una mayoría casi inédita comienza a desmentir tal convicción, y que nos encontramos ante un proceso de refundación del Estado, que tiene al conjunto de la sociedad boliviana como protagonista y que a todos debiera interesarnos su culminación exitosa.

La historia del país más pobre de América del Sur es fascinante y contradictoria. Dotado de recursos mineros como la plata y el estaño, que primero alimentaron la economía del Virreinato del Perú y luego permitieron amasar ingentes fortunas a magnates de la era republicana como la familia Patiño, Bolivia no ha sido capaz hasta ahora de producir suficiente bienestar para sus ciudadanos y se encuentra inmersa en una lucha constante por construir un Estado que pueda contener diferentes culturas, estructuras de decisión superpuestas e intereses contrapuestos de toda índole.

Situado en el centro del cono sur del continente, comparte fronteras con Brasil, Argentina, Perú, Paraguay y Chile, vecinos con los cuales ha tenido múltiples conflictos derivados de antiguas dependencias administrativas y pérdidas territoriales que permanecen en su memoria como pro-

mesas no cumplidas, pasados esplendores y esperanzas futuras de un esquivo desarrollo.

Bolivia se distingue por su diversidad geográfica, uniendo en un mismo espacio a regiones tan distintas como el altiplano, el trópico selvático y el Chaco. Asimismo, su realidad social presenta situaciones de marcada desigualdad en educación e ingresos, mezclada con contrastes étnicos entre una mayoría indígena formada básicamente por aymaras y quechuas en el occidente, y guaraníes en el oriente, junto a una minoría de origen europeo, la mayor parte de ella con un mejor nivel de vida e instrucción que el resto de la población.

La evolución política de nuestro vecino se destaca por la inestabilidad y la debilidad de sus instituciones públicas, abundando los golpes militares y los movimientos desestabilizadores que terminaron con gobiernos poco representativos o incapaces de imponerse ante los poderes más influyentes de su época. No obstante, desde la década de 1980 la civilidad logró establecer un pacto de gobernabilidad, que está siendo reemplazado por nuevos actores sociales que pretenden construir estructuras capaces de dar cuenta de las transformaciones que todo el país reclama.

Por su parte, la economía refleja un panorama más bien desalentador, ya que mientras los índices macro son bastante aceptables, el crecimiento es mediocre y la pobreza demasiado alta, desestimando la abundante disponibilidad de riquezas naturales existentes. Entre ellas se destacan amplias reservas de gas que no han podido ser explotadas en toda su extensión, por diferencias sobre la propiedad y los impuestos que deben cobrarse a las empresas productoras.

De esta manera, Bolivia se encuentra sumida en una crisis integral, aunque con la esperanza de una salida en el corto y mediano plazo. Así, el gobierno de Evo Morales se encuentra frente al desafío de impulsar un nuevo pacto político y social que fije reglas del juego permanentes para el sistema, asegurando una adecuada participación y representatividad, al mismo tiempo que condiciones favorables para las inversiones que se necesitan.

Las proyecciones que se desprenden de esta compleja coyuntura difieren según el punto de vista del observador. Algunos creen que nos encontramos a las puertas del segundo caso de "Estado fallido" en el continente, luego de Haití. Tal aseveración supone la obsolescencia del modelo de convivencia y del antiguo reparto de poderes, además del posible fracaso, completo o relativo, de la Administración del Movimiento al Socialismo (MAS), manteniéndose el orden sólo por el miedo al caos y la falta de alternativas, ya sea dentro o fuera de las normas democráticas. La solución no sería clara, puesto que podría mantener-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

se el actual esquema hasta la formación de un proyecto hegemónico de reemplazo y el fortalecimiento de elites dispuestas a hacerse cargo del país, dejando abierta la posibilidad de un gobierno civil con rasgos autoritarios o de una dictadura, incluyendo una suerte de intervención internacional pactada con grupos internos, y de dimensiones y profundidades variables.

Esta visión parte de la base que se trata de un período largo, con avances y retrocesos, y de pronóstico incierto. Por el contrario, otras opiniones más optimistas creen que es la integridad del pueblo boliviano el que está involucrado en un esfuerzo refundacional y que, por difícil que sea la tarea, llegará finalmente a un *modus vivendi* que permita relegitimar el aparato institucional y dar cabida en la toma de decisiones a los sectores tradicionalmente postergados.

Con estas coordenadas, iniciamos una exploración del acontecer boliviano que nos llevará en primer lugar a una revisión de los componentes y datos básicos que conforman el actual escenario, para luego deducir del análisis cierta lógica prospectiva que pueda iluminar las conductas que se requieren para entender mejor, despejar el camino de incomprendiones, ayudar en lo necesario y abrir perspectivas para la integración a nivel regional y binacional, único instrumento que asegura el progreso de todos.

## **II. La crisis boliviana. Entre el Estado fallido y la refundación democrática. Apreciaciones de contexto**

La diferencia entre estos dos términos encierra el dilema de Bolivia. Un Estado fallido significa que un determinado orden político ya no funciona, que la autoridad no manda ni es obedecida, que las fuerzas sociales actúan por su cuenta pues el antiguo pacto que las comprometía se encuentra obsoleto, que no hay un poder cuya legitimidad sea reconocida por todos, en fin, que la violencia se ha institucionalizado y que el país se encuentra en peligro de desintegración.

Un proceso de refundación democrática, en cambio, contiene una perspectiva de solución si existe voluntad de seguir perteneciendo a una comunidad organizada, independiente de los problemas y dificultades que encierra poner de acuerdo a grupos tan diversos. Hasta ahora pareciera que esta es la situación boliviana, puesto que se inicia una experiencia distinta que cuenta con un gran apoyo ciudadano, aun se respeta la Constitución y la mayoría desea continuar viviendo bajo la misma bandera, a condición, sí, que se produzcan cambios muy profundos.

A continuación, trataremos de explicarnos como se llegó a este momen-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

to y cuales son los rasgos fundamentales que caracterizan a la sociedad boliviana.

### **a) La democracia pactada: origen y trayectoria de un modelo agotado**

Luego de décadas de gobiernos militares, Bolivia logró establecer un régimen democrático sin interrupciones a partir de la administración de Víctor Paz Estensoro, quien consiguió detener una hiperinflación desatada, comenzar una reforma radical a la economía e impulsar un pacto de gobernabilidad que permitió el funcionamiento de las instituciones.

Tal proceso se fundó en el contexto de la globalización mundial y de las transformaciones de orientación neoliberal que se estaban produciendo a nivel regional, así como en los cambios profundos que afectaron al mapa político y social del país, en especial el debilitamiento del actor sindical que desde los años 50 cumplía un papel protagónico en el acontecer nacional<sup>1</sup>.

De esta manera se daba término al período iniciado con la revolución de 1952, evento histórico que vino a superar la larga crisis política originada por el fin de la dominación oligárquica, la baja de los precios del estaño, la gran depresión de 1929 y la derrota en la Guerra del Chaco. Sin embargo, la alianza entre la clase media, representada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), y los sindicatos mineros del estaño no pudo consolidarse, fracasando en su empeño por diversificar la economía y generar un sistema político estable, ya que el empate político entre ambas fuerzas permitió que el país se viera enfrentado a agudos conflictos sociales y continuos golpes de Estado.

Los años en el poder dejaron en evidencia las divisiones, corrupción, bajo nivel de desarrollo orgánico y erosión de la base social de las Fuerzas Armadas. Por ello, fracasó el intento por constitucionalizar el régimen y la intervención militar decayó con la "narcodictadura" del General García Meza, abriendo paso a la opción democrática del Presidente Hernán Siles Suazo.

No obstante, la minoría del gobierno en el Congreso, la debilidad de los partidos y la presión social por el alza de los salarios impidió equilibrar el presupuesto fiscal y superar la crisis de la deuda externa, desatándose una aguda hiperinflación.

La victoria de Víctor Paz Estensoro en 1985 marcó un punto de inflexión, pues el ajuste ortodoxo que aplicó tuvo como efectos principales estabilizar la economía, reestablecer la autoridad del Estado y eliminar el poder social de la COB. El Ejecutivo tuvo éxito en este caso, gracias al aislamiento en que se encontraba la Central Obrera y a que el perfil laboral

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes



del país varió sustancialmente debido a la crisis final de la gran minería pública, puesto que la desvalorización del estaño en el mercado mundial obligó a Paz Estensoro a despedir al 75% de sus trabajadores<sup>2</sup>.

Por otro lado, la nueva democracia se erigió sobre una serie de acuerdos entre los partidos políticos, llamados "pactos sustantivos" y "pactos instrumentales"<sup>3</sup>.

Los primeros facilitaron el fin del autoritarismo y la transición democrática, privilegiando la convivencia pacífica, el diálogo y el compromiso. Formalmente, podemos distinguir entre los que resultaron de coincidencias implícitas, tales como el "pacto por el Congreso del 80"; y aquellos que surgieron de pactos expresos como el "diálogo por la democracia", en Noviembre de 1984.

Los pactos instrumentales, por su parte, son los que realizaron las fuerzas parlamentarias para elegir al Presidente de la República, a cambio del reparto del Estado, transformándose con el tiempo en un elemento relevante de la crisis de representatividad y en la pérdida de legitimidad del sistema político<sup>4</sup>.

Pero, los partidos tradicionales fueron sobrepasados por nuevos actores, organizados como movimientos para expresar las demandas sociales, regionales y étnicas, sin que el sistema político pudiera adaptarse y llenar el vacío de representación existente en las estructuras del Estado.

## **b) Crisis y transición en el sistema de partidos**

En los comienzos de la nueva democracia boliviana se formó un sistema de partidos llamado de "tres más cuatro"<sup>5</sup>, con amplias coincidencias políticas y bajo grado de polarización. Las fuerzas más importantes de este esquema eran el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), la Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), acompañados por la Unión Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (Condepa), el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y más tarde la Nueva Fuerza Republicana (NFR), los cuales conformaban coaliciones para alcanzar la mayoría necesaria en el Congreso, ya que ninguno por separado lograba los votos suficientes para ganar la Presidencia en primera vuelta.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

## El sistema de partidos y la democracia pactada

### Presidente

Víctor Paz Estenssoro (1985-1989)  
Jaime Paz Zamora (1989-1993)  
Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)  
Hugo Bánzer (1997-2002)  
Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003)  
en la cámara de diputados).

### Coalición de gobierno

MNR+MIR Pacto por la Democracia  
MIR+ADN Acuerdo Patriótico  
MNR+UCS+MBL  
ADN+UCS+MIR+CONDEPA  
MNR+MIR+NFR (apoyo de ADN y UCS  
en la cámara de diputados).

**Fuente:** Aranibar Antonio. Impacto de los cambios de la Política Exterior Estadounidense en la Región: El caso de Bolivia.

Posteriormente, nació un sistema de cuatro partidos (NFR, MAS, MNR, MIR), con componentes antisistémicos y marcadamente polarizado, destacándose el crecimiento del Movimiento al Socialismo (MAS), organización con base en los cocaleros del Chapare (Cochabamba) y de cuño antiglobalización, antineoliberal y estatista.

Por otro lado, nuevas fuerzas políticas como el Movimiento Indigenista Pachakuti (MIP), van más allá del juego político tradicional al pretender terminar con la concepción actual del Estado, estableciendo un modelo de sociedad basado en las comunidades agropecuarias originarias, los ayllus.

Los partidos bolivianos tradicionales se vieron afectados por problemas de representación y mediación; utilizaron prebendas, prácticas patrimonialistas y clientelismo; y la política perdió su justificación valorativa<sup>6</sup>, ya que los ciudadanos asumieron que los actores del sistema tomaban decisiones que sólo les favorecían a ellos mismos. Este fenómeno nació de las dificultades en la mediación y canalización de las demandas populares a través de las estructuras institucionales y en la incapacidad para convertirlas en políticas públicas.

A su vez, la carencia de representatividad de los partidos se debió a que no eran producto de líneas de fractura o clivajes históricos, ya que los grandes conflictos sufridos por la sociedad boliviana fueron expresados por otras organizaciones. Asimismo, la representación persistió como mandato y no se traspasó libremente al representante, perdiendo identidad y relación con los individuos.

La política se entendió como parte del ámbito privado y se usó el poder para satisfacer intereses personales. Más aun, como la institucionalidad de los partidos era débil, funcionaron mediante el caudillismo, el personalismo, los vínculos de servicio y los favores a los votantes, ofreciendo dádivas que incluían los cargos de la administración del Estado.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes





Esta situación se produjo en un contexto de crisis de la política, pues dejó de ser una actividad atractiva o conducente para construir un futuro mejor. Así, la gobernabilidad pasó a ser el problema más importante, transformando a Evo Morales y al MAS en el eje del sistema, junto a movimientos populares que representan intereses regionales y étnicos.

De tal modo, comenzó un período de transición donde aparecen movimientos sustitutos que han ido conformando un nuevo esquema formal. Por ejemplo, los resultados de las elecciones municipales del 5 de diciembre de 2004 demostraron un perfilamiento distinto de fuerzas políticas con carácter más ciudadano, ordenadas en dos polos antagónicos y organizados en torno a los ejes étnico-cultural (indígenas/criollos), de clase (trabajadores/empresarios) y regional (occidente/ oriente)<sup>7</sup>.

Es así como, de un total de 2.674.838 votos, las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas obtuvieron el respaldo de un 24.4% de los votantes, mientras que el MAS recibió un 18.4% de los sufragios, el Movimiento Sin Miedo un 8.7%, el MIR un 6.6%, la NFR el 2.9%, la UCS el 2.7%, ADN un 2.5% y el MBL un 2.5%<sup>8</sup>.

Como veremos más adelante, esta situación varió en las elecciones de diciembre de 2005, constituyéndose un cuadro de tras fuerzas: el MAS, PODEMOS (Poder Democrático y Social) y la Unión Nacional.

### c) La irrupción de los movimientos sociales

La gran "novedad" en la escena política boliviana de los últimos años es la irrupción de movimientos sociales que reemplazan el protagonismo de la antigua Central Obrera y, progresivamente, a los partidos tradicionales.

Al haber casi desaparecido el sindicato de la gran empresa y emerger un nuevo proletariado sin sindicalización, la COB mantuvo su discurso tradicional pero con una base reducida a los trabajadores de la educación y la salud, sin que haya sido capaz de liderar el resto de las movilizaciones. Por otro lado, la identidad obrera predominante varió hacia la indígena, destacándose organizaciones y grupos tales como la CSUTCB, los coccaleros del Chapare y los Yungas, la CONAMAQ, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y los campesinos del MST<sup>9</sup>.

Estos actores se encuentran fragmentados, no tienen alcance nacional y poseen diferentes objetivos, puesto que algunos promueven la transformación radical del Estado (sociopolíticos estructurales), otros pretenden cambiarlo en algunos aspectos (sociopolíticos reivindicativos), y también existen los que sólo propugnan mayor reconocimiento<sup>10</sup>.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

Con respecto a los proyectos, podemos identificar aquellos que proponen la sustitución del poder estatal y el autogobierno indígena, en el caso del "Mallku", junto a otros más moderados que propugnan la transformación del Estado, incluyendo a los pueblos originarios sólo como un elemento más de la nación.

Los cocaleros, por su parte, son sustancialmente reivindicativos y combinan plataformas políticas con contenido étnico, dependiendo del origen de los campesinos que lo componen.

Debido al reciente crecimiento de Santa Cruz, el tejido social es aun débil y organizaciones sindicales como la COR no tienen problemas para estar dentro del Comité Cívico, así como para secundar a los sectores empresariales en sus demandas al gobierno central. Asimismo, en oriente los movimientos indígenas son minoritarios, por lo que optan por una actitud propositiva.

Por otro lado, "Sin Tierra" agrupa a campesinos individuales que tienen una propiedad muy pequeña y necesitan más para completar su canasta familiar, a los que son víctimas de la parcelización y los bajos precios de sus productos (Cochabamba), a jornaleros y peones (Tarija y Santa Cruz) y a obreros sin trabajo. Es interesante apuntar que carecen de identidad indígena, a excepción de la provincia Aroma (Collana), y que tienen como adversario e interlocutor inmediato no al Estado sino a empresarios, ganaderos o madereros.

Tenemos, también, a la CPESC y al Bloque Oriente, una serie de alianzas indígenas, campesinas y Sin Tierra, que se han ido transformando en un contrapoder en el interior de Santa Cruz.

Especial atención merece la Coordinadora del Agua, debido a que no agrupa a grandes sindicatos o gremios y comienza levantando demandas generales como las tarifas de agua y luz, para terminar con demandas políticas por lo que su base social es muy amplia; al igual que sectores comunitarios urbanos como la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto), grupo de pobladores radicalizados que cumplió un papel clave en las protestas que culminaron con la renuncia del Presidente Sánchez de Losada.

Todos estos movimientos tienen como método la negociación, aunque empleen instrumentos distintos como el diálogo, el lobby político, la marcha simbólica, la ocupación de terrenos, el bloqueo, la toma de pueblos y la destrucción de propiedad pública, apartándose de los tradicionales paros y huelgas generales.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes



#### d) Realidad social y étnica

Bolivia es un país de gran diversidad étnica. El censo de 2001 estableció que de 8.3 millones de habitantes, un 62% tiene sus raíces en alguna comunidad autóctona, aunque la ausencia de parámetros para medir el mestizaje ha permitido que estos datos se utilicen en forma inadecuada. En todo caso, la comunidad más numerosa sería la quechua (31%), seguida de la aymara (25%), la guaraní, los mojeños, los chiquitanos y los chiriguanos, entre otras<sup>11</sup>.

Del mismo modo, el 63% de la población es urbana y, mientras la población rural está prácticamente estancada, las ciudades crecen al 3.7% anual, generando nuevas bolsas de exclusión y pobreza en los cinturones urbanos, situación agravada por reformas económicas que han concentrado la riqueza y el consumo. Asimismo, las medidas que favorecen el libre flujo de capitales han trasladado los principales centros de crecimiento económico a los hidrocarburos, las comunicaciones y los servicios financieros, sectores que no tienen mayor capacidad para generar empleo<sup>12</sup>.

El modelo neoliberal aplicado no contempla políticas de desarrollo y fomento productivo, por lo que el país sigue siendo exportador de materias primas. Las altas tasas de desempleo y subempleo, y los bajos salarios afectan a más de dos tercios de los hogares bolivianos, en especial al campesino del Altiplano, quien debe sufrir la ausencia de inversión pública, la falta de acceso al crédito, y la baja disponibilidad de tierras y riego que impide mejorar la productividad.

#### e) Regionalismo

El regionalismo ha estado presente en toda la historia de Bolivia. En los inicios de la república, las Intendencias de la Audiencia de Charcas dieron origen a Departamentos que debido al aislamiento desarrollaron identidades enfrentadas.

Asimismo, rivalidades como las de Sucre y La Paz expresaron durante buena parte del siglo XIX concepciones diferentes sobre el orden social, ya que mientras la primera poseía una impronta aristocratizante, la segunda representaba las aspiraciones del mestizaje. No obstante, la victoria de La Paz como capital no significó implantar el federalismo, sino reorganizar el poder en beneficio del norte y centro del país, reforzando las tendencias unitarias y centralistas<sup>13</sup>.

La revolución de 1952 pretendió completar la construcción de la nación y reforzar al Estado central. En ese marco, el regionalismo quedó relegado al intento de las oligarquías locales por recuperar sus privilegios, en contradicción con un gobierno que entendía al pueblo como una uni-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

dad integral y a las actividades estatales como herramienta de desarrollo y sustituto de una burguesía nacional inexistente.

Posteriormente, las dictaduras militares estimularon el surgimiento de organismos regionales que debían ser apolíticos, estableciendo condiciones para el desarrollo de un nuevo regionalismo que, lejos del objetivo del autoritarismo, se convirtió en impulsor de la descentralización y la democracia participativa.

Por otra parte, desde mediados de la década de 1970 se han producido cambios muy importantes en la distribución territorial del ingreso, superando Santa Cruz a La Paz como principal aporte al producto interno bruto, puesto que la crisis de la minería postergó a la zona altiplánica del occidente, relevando al oriente hidrocarburífero y agrícola como motor del crecimiento nacional.

Finalmente, al contrario de otros movimientos sociales con base indígena y popular, el regionalismo se compone de sectores medios urbanos, profesionales, y funcionarios de organizaciones locales, caracterizándose por reivindicaciones que pasan por encima de intereses de clase o posiciones ideológicas.

## f) Economía

Bolivia realizó reformas estructurales a partir de 1985, implementando una estrategia de desarrollo basada en el mercado y en la inserción del país en la economía global. Esta política generó tasas de crecimiento promedio del PIB de alrededor del 4%, una disminución constante de la inflación y un aumento significativo de las exportaciones<sup>14</sup>.

Según cifras de la CEPAL<sup>15</sup>, en el 2004 y 2005 la economía boliviana ha estado determinada por una coyuntura externa favorable y una precaria estabilidad política, detectándose indicadores positivos como una inflación del 4.6%, una expansión de 3.6% del PIB y un 16.1% de las exportaciones, atribuibles fundamentalmente al alza de los precios internacionales de los hidrocarburos, los minerales y la soja.

A principios de 2005 el gobierno estimaba un crecimiento anual del 4.5%, pero la compleja situación política que se produjo en el país redujo esta tasa en alrededor de medio punto porcentual.

## g) El factor Estados Unidos

En la actualidad, las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia se encuentran determinadas por el tema del narcotráfico, subsumido des-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

pués del 11 de septiembre de 2001 en la guerra contra el terrorismo. La política norteamericana de erradicación de los cultivos de coca ha afectado a un elemento constitutivo de la cultura andina, ha deteriorado la situación socioeconómica del país y ha disminuido significativamente el ingreso de los campesinos, generando conflictos y violencia y contribuyendo a la falta de legitimidad de los distintos gobiernos<sup>16</sup>.

Luego del triunfo de Evo Morales, las relaciones bilaterales se han mantenido en un prudente statu quo, pues ambas partes han acordado abrir espacios para poder negociar una nueva forma de vinculación, que permita abordar de común acuerdo temas tan delicados como el de la coca. Por lo pronto, el gobierno ha declarado que pretende avanzar hacia una situación de "narcotráfico cero", reemplazando la antigua consigna de "coca cero", insostenible para amplios sectores campesinos del país.

### **h) Gas**

La necesidad de explotar las reservas de gas natural que posee Bolivia y de exportar este combustible a Estados Unidos, impulsaron al gobierno de Hugo Bánzer a buscar un acuerdo con Chile para sacar este producto por el puerto de Patillos.

Tal circunstancia veía posible convertir tal recurso natural en una nueva palanca del desarrollo nacional, pero en el marco de una legislación favorable a la inversión de las grandes compañías petroleras transnacionales. Así, la decisión que debía tomar el Presidente Gonzalo Sánchez de Losada generó fuertes reacciones de los movimientos anti-globalización y de los críticos al modelo neoliberal, reavivando, además, la antigua pugna con Chile, convergencia demasiado explosiva que terminó por precipitar la caída del Primer Mandatario.

El tema se ha mantenido en la agenda política pues a pesar de aplicarse nuevas disposiciones sobre la propiedad, los impuestos y la refundación de YPF, el Presidente Morales está demostrando una aproximación más pragmática que privilegia conseguir mejores precios con Brasil y Argentina, así como una postura hacia Chile que no descarta una cooperación energética amplia, sin que necesariamente ésta deba supereditarse a un acuerdo inmediato sobre la mediterraneidad.

### **i) El factor Chile**

La llamada "guerra del gas", trajo de vuelta al debate las consecuencias de la pérdida del litoral boliviano en el conflicto de 1879. Desde aquella época, mar y desarrollo se han transformado en sinónimos y la recuperación de una salida soberana y útil al Océano Pacífico es quizás el

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

único elemento que concita la unidad nacional. Por tales razones, apelar a la utilización del puerto chileno de Patillos para construir allí una planta de licuefacción del gas natural, despertó la posibilidad de aunar esfuerzos para repudiar el conjunto de las políticas neoliberales, aprovechando reivindicaciones históricas y la desconfianza en el vecino.

No obstante, el período iniciado con la asunción al mando del Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé marcó un giro en los vínculos binacionales, prefiriendo un desarrollo prudente y constructivo de la agenda, y apartando los asuntos más sensibles para ser tratados por las nuevas autoridades que ambos países tendrían el año 2006. Tal conducta ha sido continuada por la administración del Presidente Morales y se esperan avances sustantivos, una vez que se logren coincidencias básicas sobre como abordar positivamente el conjunto de la relación.

### III. La Agenda de Octubre y el Gobierno de Carlos Mesa

#### a) El gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada

Gonzalo Sánchez de Losada fue elegido por segunda vez Presidente de la República, con un 22.46% de los votos y, dado que ningún candidato había logrado la mayoría absoluta, 84 de los 157 legisladores que componen el Congreso nacional procedió a ratificarlo, apoyo conseguido gracias a una alianza con el MIR, la UCS y ADN. Por su parte, el dirigente cocalero Evo Morales (MAS), alcanzó un 20.94% de los sufragios y 43 votos parlamentarios, con el apoyo del MIP y del PS.

#### Resultados Elecciones 2002

Partidos Políticos	Porcentaje del Voto
Acción Democrática Nacionalista (ADN)	3.39
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	22.46
Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)	16.31
Unidad Cívica Solidaridad (UCS)	5.51
Conciencia de Patria (Condepa)	0.37
Nueva Fuerza Republicana (NFR)	20.91
Movimiento Ciudadano para el Cambio MCC	0.63
Partido Socialista (PS)	0.65
Libertad y Justicia (LJ)	2.72
Movimiento Indígena Pachacuti MIP	6.09
Movimiento al Socialismo (MAS)	20.94
Votos Válidos	92.81
Votos Blancos	4.36
Votos Nulos	2.82

**Fuente:** <http://www.bolivia.com/Especiales2002/Elecciones/recta%5Ffinal/pais/>

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

## Resultados Voto en el Congreso

Candidato / Partido	Votos
Gonzalo Sánchez de Losada Movimiento Nacionalista Revolucionario	84
Juan Evo Morales AIMA Movimiento al Socialismo	43
Votos Válidos	127
Votos en Blanco	2
Votos Nulos	26
Total de Votos Emitidos	155

Fuente: [Bolivia.com](http://Bolivia.com)

Sánchez de Losada asumió el gobierno con el desafío de enfrentar la crisis política, económica y social que afectaba a Bolivia y conseguir un consenso nacional sobre la exportación de gas natural<sup>17</sup>.

Muy pronto se demostró que el Ejecutivo no contaba con el apoyo suficiente para cumplir con los objetivos planteados, dejando en evidencia la insuficiencia de una coalición de intereses con otros actores políticos tradicionales. Los movimientos sociales continuaron con su oposición frontal al programa neoliberal, con la diferencia que en el Congreso electo en junio de 2002 los partidos antisistémicos lograron una presencia tan importante que en la práctica terminó con el modelo de democracia pactada.

La coyuntura crítica boliviana se agudizó al combinarse diversos factores como la debilidad de las instituciones representativas, la obsolescencia del pacto de gobernabilidad vigente desde 1985, el alto costo de la política de erradicación de cultivos de coca, las complejidades provenientes de la gran diversidad cultural, étnica y regional del país, el estancamiento económico, el incremento de la pobreza y la marginalidad, y la reivindicación marítima involucrada en la posibilidad de construir una planta de licuefacción de gas en un puerto chileno.

De esta manera, las movilizaciones de protesta fueron en aumento, destacándose acontecimientos como el motín policial de febrero de 2003 y la oposición al llamado "impuestazo", alza de tributos a los salarios recomendada por el Fondo Monetario Internacional para acortar el déficit fiscal que alcanzaba un 8.5% del PIB. Esta iniciativa debió ser revocada a los pocos días y la situación fue deteriorándose hasta la llamada "guerra del gas", episodio que concluyó con la renuncia del Presidente.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

## **b) La caída de Sánchez de Losada. Verdades y mitos**

El Presidente Gonzalo Sánchez de Losada dejó su cargo el 17 de octubre de 2003, luego de un mes de protestas que dejaron un saldo de 80 muertos. Este hecho fue fruto del rechazo de la opinión pública al proyecto gubernamental de explotación de las reservas de gas natural por empresas transnacionales y su posterior exportación por un puerto chileno.

Pero, el tema del gas era sólo el detonante de un problema mucho más complejo que tiene que ver con el conjunto de la crisis que afecta a Bolivia. En efecto, los movimientos sociales cuestionaron la Ley de Hidrocarburos de 1996 pues los impuestos eran muy bajos y el Estado había perdido la propiedad del gas en boca de pozo. Además, la memoria histórica indicaba que las actividades de extracción no han producido mayor calidad de vida, estableciendo un tipo de inserción internacional que se percibe como desventajosa.

La falta de industrialización del gas también generaba dudas sobre los beneficios que podrían quedar para el país en materia de empleos y valor agregado, sumándose todo ello a otras reivindicaciones sectoriales de distinta índole, que fueron articuladas en una plataforma anti-neoliberal que guió los bloqueos de carreteras, las marchas y la huelga indefinida de la ciudad aymara de El Alto. Así, la respuesta popular superó los motivos originales para desembocar en una agenda mucho más amplia y la exigencia de renuncia del Primer Mandatario.

En este contexto, si bien la salida al mar es una reivindicación nacional, pues tiene que ver con el orgullo patrio y se entiende como una limitación importante para el desarrollo, no explica por sí misma la profundidad de los hechos y aparece, más bien, como una bandera que facilitó aglutinar a las distintas demandas existentes en la sociedad boliviana.

## **c) Significado, desarrollo y perspectivas de la Agenda de Octubre**

La presión popular que forzó a Gonzalo Sánchez de Lozada a abandonar la Presidencia se tradujo en la llamada "agenda de octubre", la cual se puede resumir en la implementación de un referéndum sobre el modelo de explotación del gas, la derogación de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

El primer punto estaba vinculado a la necesidad de que fuera el pueblo boliviano quién decidiera la forma en que se explotara el gas. Lo segundo tuvo que ver con la exigencia de cambiar el marco legal del negocio gasífero, a través de la dictación de una nueva ley de contenido más nacionalizador, tanto en lo referente al ámbito impositivo como a la pro-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes



piedad y el uso de este combustible. Y, por último, la refundación de la República a través de una Asamblea Constituyente.

De tal modo, la defensa del gas se convirtió en una oportunidad para sintetizar las reivindicaciones estructurales de los sectores populares que exigían participación política en las decisiones estratégicas del país, reformas sustanciales al modelo económico, equidad social, justicia e inclusión<sup>18</sup>.

#### **d) El Gobierno de Carlos Mesa. Debut y despedida**

La sucesión del Presidente Sánchez de Losada siguió los cauces constitucionales, recayendo el poder Ejecutivo en el Vicepresidente Carlos Mesa, quién se comprometió a cumplir con la "agenda de octubre".

El nuevo Jefe de Estado optó por formar un gobierno sin los partidos, confiando en su elevado nivel de popularidad y en sus habilidades para comunicarse directamente con la gente. Asimismo, convocó a un referéndum sobre el tema del gas, envió al Congreso un proyecto de ley de hidrocarburos y anunció un pronto llamado a la elección de una Asamblea Constituyente. Además, construyó una relación con el MAS y su líder Evo Morales que varió entre la tregua, el conflicto y la franca colaboración, acercándose muchas veces esta fuerza política a lo que Juan Linz llamó oposición semi-leal, es decir, dispuestos a participar según las reglas del juego, pero sin descartar la posibilidad de actuar en conjunción con actores antisistema para alcanzar sus objetivos políticos<sup>19</sup>.

De todos modos, la solución a las cuestiones de fondo siguió pendiente. La consulta sobre el gas no arrojó respuestas categóricas debido a la ambigüedad de las preguntas, aunque sirvió para legitimar al gobierno; la presión de Estados Unidos impidió reformar sustantivamente la política de erradicación de la coca; la convocatoria a la Asamblea Constituyente sufrió demasiadas demoras; y la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos encontró una serie de dificultades en el trámite parlamentario, ya que existían marcadas diferencias entre la posición oficial y la mayoría de los legisladores acerca del monto de los tributos y la propiedad de los pozos.

Ante tal escenario, se reiniciaron los bloqueos, paros y huelgas, respondiendo el Presidente Mesa con una maniobra centrada en su renuncia y la confianza en que el Congreso no la aceptaría ante el vacío de poder que implicaba. Sin embargo, la insistencia de las movilizaciones populares y el agotamiento de los recursos políticos con los que contaba el Ejecutivo, terminó con la salida del Primer Mandatario y su reemplazo por el Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

## IV. La Agenda de Enero y la Transición

### a) La agenda de enero

La última de las grandes movilizaciones sociales ocurrida en Bolivia relevó a nivel nacional un conjunto de demandas conocidas como "agenda de enero". Este programa refleja las aspiraciones de autonomía del oriente del país, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de recursos naturales y estratégicos como el gas y el petróleo.

A comienzos del año 2005 se enfrentaron una vez más las dos grandes orientaciones políticas en que está dividida la sociedad y el territorio boliviano. En el este prevalecen quienes pretenden asegurar un ambiente propicio para las inversiones en las áreas productivas más importantes, y en el occidente se busca implantar un modelo económico más distributivo, con un reparto social y étnico del poder diferente al tradicional.

De cualquier forma, la riqueza que permitiría concretar las transformaciones que quieren los movimientos sociales del occidente se encuentra en el otro lado del país, por lo cual adquiere vital importancia la manera en que accedan ambos a los espacios donde se decidirán estas materias.

Por el momento, la autonomía departamental es base imprescindible si se quiere llegar con posibilidades a la Asamblea Constituyente o si el enfrentamiento y la fragmentación se hacen inevitable.

### b) La Administración de Transición de Eduardo Rodríguez Veltzé

Luego de que la protesta popular impidió que la sucesión recayera en Hormando Vaca Díez y Mario Cossío, líderes parlamentarios demasiado identificados con la política tradicional, el 9 de junio de 2005 asumió la Presidencia de la República el hasta ese momento titular de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé.

Debido a su debilidad política, el principal objetivo de este gobierno de transición fue organizar los comicios de Presidente, Vicepresidente, Prefectos y Legisladores, en diciembre de 2005. No obstante lo limitado del mandato, el nuevo Ejecutivo aprovechó el respiro relativo que le dieron los movimientos sociales y el Congreso, para realizar una correcta administración del Estado y modificar algunas políticas de Carlos Mesa, tales como la estrategia de "gas por mar" en las relaciones con Chile.

Aunque la gestión de Rodríguez Veltzé guió exitosamente el proceso electoral, no pudo dar cumplimiento a las "agendas de octubre y de enero", por lo que resolver el tema de los hidrocarburos, convocar y encauzar los procesos de la Asamblea Constituyente y del referéndum

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

autonómico, y establecer ciertos acuerdos básicos de gobernabilidad se mantienen como las principales tareas para el gobierno que se inicia, abriendo un período de construcción paciente de un nuevo sistema político, económico y social o, como también se le ha llamado, de "refundación democrática". Esto es, obviamente, si las fuerzas que componen Bolivia mantienen el "animus societatis".

De esta manera, queda como un inmenso desafío para Evo Morales encabezar una verdadera transición que comience a solucionar los problemas más importantes del país.

### **c) El Gobierno de Evo Morales: entre la Esperanza y la Incertidumbre**

Las elecciones generales pudieron realizarse sin mayores problemas, a pesar de que tuvieron que postergarse una vez debido a las diferencias con respecto a la aplicación del último censo en la representación distrital, lo cual dejaba al occidente demasiado disminuido con respecto al oriente.

Sin que nadie hubiera adelantado una diferencia tan aplastante, el candidato del MAS, Evo Morales, ganó la Presidencia de la República con el 53.74%, frente a su más cercano competidor, Jorge Quiroga de PODEMOS, quien obtuvo sólo el 28.59%<sup>20</sup>.

Al mismo tiempo, el MAS obtuvo 12 senadores y 72 diputados; PODEMOS 13 y 43, respectivamente; el MNR 1 senador y 7 diputados; y UN 1 senador y 8 diputados. Con respecto a los Prefectos departamentales, el MAS logró 3 (Chuquisaca, Oruro y Potosí), PODEMOS 3 (La Paz, Beni y Pando), la Alianza de Unidad Cochabambina (Cochabamba) 1, Camino al Cambio (Tarija) 1 y Autonomía Para Bolivia (Santa Cruz) 1.

Por primera vez en las últimas décadas un candidato presidencial boliviano obtiene una mayoría tan aplastante en todo el país, superando incluso el eje de la división geográfica que los análisis anteriores ponían como prácticamente insuperable. De esta manera, Evo Morales asumió la Jefatura del Estado con la voluntad de conducir un proceso de refundación política, social y económica, para lo cual pretende construir un proyecto hegemónico basado en una alianza de indígenas, campesinos, trabajadores y clases medias, que sea capaz de implantar un modelo de crecimiento que aumente significativamente el nivel de vida de la población, con inclusión de los sectores hasta ahora postergados de la vida pública, mejores empleos y una mayor cobertura en salud y educación.

El nuevo gobierno recibe una economía ordenada en términos macro, pero que, según su visión particular, requiere fortalecer el rol redistribi-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

butivo y regulador del Estado. Por esto, reducirá la deuda externa, implementará una reforma agraria y nacionalizará los hidrocarburos. En todo caso, no se pretende afectar en general a la propiedad privada, por lo cual se han preferido fórmulas como la "nacionalización sin confiscación", dando, por ejemplo, todas las garantías que necesiten las empresas petroleras transnacionales interesadas en yacimientos específicos.

Tal como lo indica la ley, YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia) recuperó la propiedad de los hidrocarburos, aunque no aun la de las refinerías (Petrobras) ni de los ductos (Petrobras y Repsol), a la vez que se el Estado retiene el 50% del valor de la producción del gas y del petróleo. Sin embargo, todo esto deberá ser negociado en un complejo escenario que incluye llegar a un acuerdo con Brasil, principal comprador del gas boliviano, por lo que se supone podría haber algún tipo de flexibilización en la postura oficial.

Por otro lado, el Ejecutivo inició una lucha frontal contra la corrupción y el exceso de burocracia, males que identifica con el antiguo sistema político y que pretende erradicar en el más breve plazo posible.

Con respecto a los principales puntos de la agenda política, el MAS buscaba lograr la aprobación parlamentaria de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, mientras que Podemos y el Comité Cívico de Santa Cruz condicionaban este proceso a la realización de un referéndum autonómico departamental vinculante, el cual abría la posibilidad de aprobar ciertos lineamientos que amenaran con la división de Bolivia, otorgándole a esa región una poderosa carta de negociación o provocando directamente la disgregación del país.

Ante este escenario, el Congreso boliviano logró llegar a un acuerdo y aprobar las leyes que convocan a la Asamblea Constituyente y a un referendo sobre las autonomías, para el 2 de julio de 2006. La Asamblea constará de 210 representantes de las 70 circunscripciones territoriales y 45 de las nueve departamentales, comenzando a redactar una nueva Constitución el 6 de agosto en la ciudad de Sucre.

Por su parte, el régimen autonómico en las regiones donde gane el referendo entrará en vigor tan pronto sea aprobada la nueva Constitución, pues serán incorporados los resultados de la consulta.

El Parlamento fue capaz de llegar a un punto de equilibrio que interpreta a las fuerzas políticas, las regiones, los movimientos sociales y los pueblos indígenas, importante señal para la gobernabilidad del país, pero que no despeja por completo la incertidumbre todavía reinante, ya que en los próximos meses deberán concretarse acuerdos muy complejos y comenzar a notarse las soluciones a los inmensos problemas económicos que aquejan al país.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

## V. Escenarios para un futuro posible

En función de las apreciaciones de diagnóstico expresadas más arriba, nos atrevemos a imaginar algunos escenarios posibles, que intenten responder ciertas preguntas fundamentales. Estas se relacionan con la proyección de los resultados de las elecciones del 18 de diciembre de 2005; la forma en que puedan solucionarse los problemas de legitimidad, gobernabilidad y estabilidad que afectan al sistema político boliviano; la manera en que sean puestas en práctica las agendas de octubre y enero; la factibilidad de alcanzar acuerdos y pactos que hagan viable la actual gestión gubernamental y la posibilidad de realizar las grandes transformaciones que demanda el país; el compromiso de los actores sociales con la opción que obtuvo la mayoría en las pasadas elecciones; y el inicio, las características del proceso y los alcances de una experiencia que puede completar exitosamente la refundación de la democracia o prolongar las fallas del Estado boliviano.

### **Visión pesimista: Estado fallido u otro Haití en América del Sur**

La sociedad boliviana se encuentra dividida profundamente y la entidad de las divergencias es tan alta que se vislumbra como casi imposible llegar a un acuerdo básico sobre un nuevo sistema político, económico y social. En lo inmediato, la claridad de los resultados de las pasadas elecciones indica una mayoría contundente, aunque el mandato de las urnas no puede ser interpretado como absoluto por la diversidad existente en el país, requiriéndose de la voluntad de arribar a un consenso que la refleje.

De este modo, el empeño del MAS por nacionalizar los hidrocarburos y establecer un modelo económico más estatista y anti neoliberal, así como una participación de los pueblos indígenas y una estrategia cocallera diferente a la implementada hasta ahora, se enfrentará con los intereses y preferencias del resto del arco político, del sector empresarial, de los bolivianos de origen europeo y mestizo, de Estados Unidos y de los departamentos donde se encuentran los yacimientos de petróleo y gas, suscitándose un conflicto que puede paralizar la marcha normal del país e, incluso, amenazar la integridad territorial de Bolivia, al producirse un problema de representatividad entre el Ejecutivo central y los entes regionales.

Por su parte, si los opositores al Presidente Evo Morales logran conformar un frente sólido y coherente, podrán bloquear las iniciativas oficiales, sobre todo desde las Prefecturas del oriente.

Por otro lado, el nuevo sistema de partidos aun no posee la entidad y la flexibilidad suficiente para armar coaliciones, y el Congreso deberá trabajar arduamente para recuperar legitimidad ante la opinión pública.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

Por lo tanto, cualquier decisión requiere de un amplio apoyo popular y de fundamentos programáticos convergentes que, por ahora, aparentemente no son tan factibles.

En tal contexto, resulta clave el comportamiento de los actores sociales, los que por su fragmentación, variado origen y múltiples reivindicaciones, hacen prácticamente imposible que puedan llegar a coincidencias sustanciales alrededor de las agendas de octubre y enero, pacto social que es insoslayable para cualquiera de las alternativas vigentes en Bolivia.

Asimismo, la factibilidad de alcanzar acuerdos y pactos que hagan viable la gestión de Evo Morales parece escasa, imposibilitando el cumplimiento del programa y la realización de las grandes transformaciones que demanda el país. El compromiso de los actores sociales con la opción triunfadora en diciembre pasado se encuentra condicionada al cumplimiento de las reivindicaciones populares más urgentes, tarea en extremo difícil para una economía débil como la boliviana.

Es previsible que ante esta situación se mantenga la inestabilidad, cobrando importancia la realización de la Asamblea Constituyente, pues se transformará en el paso siguiente al cual se enfoque el gobierno electo, tanto si quiere cumplir con las metas de la agenda política como si quiere potenciar su capacidad de maniobra.

Pero la tarea de refundar el país es de suyo compleja y requiere de un delicado proceso de acuerdos donde cada sector se sienta que ganó mucho más de lo que perdió. Combinar exigencias como la nacionalización de los recursos básicos, mejorar el acceso a la propiedad de la tierra, aumentar los niveles de autonomía regional, reconocer el derecho de los pueblos indígenas no sólo a su cultura, sino que a ser protagonista de un nuevo modelo de desarrollo nacional e impulsar una estrategia económica que combine adecuadamente al mercado y al Estado, para garantizar un crecimiento acelerado y una distribución más justa de la riqueza, son elementos de una ecuación prácticamente imposibles de conjugar.

En resumen, el mero cambio de personas en los poderes públicos no implica viabilizar el proceso político boliviano, pues no se observan condiciones mínimas para sostener la gobernabilidad a largo plazo, dándose las características de un Estado fallido, incluido el peligro de la división territorial y/o la autonomización de hecho. Estos factores alientan la intervención de los países vecinos y de Estados Unidos, con el objeto de asegurar las fronteras, y neutralizar la creación de santuarios del narcotráfico y del terrorismo. Al mismo tiempo, la inestabilidad política puede derivar en experiencias autoritarias que fracasen consecutivamente en la construcción de un nuevo modelo de administración del país, pero que aseguren un cierto orden aceptable para los poderes concernidos, tanto nacionales como internacionales.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

### **Visión optimista: refundación democrática en un futuro no tan incierto**

A pesar de las múltiples diferencias y de los inconvenientes para ponerse de acuerdo, la mayoría de los bolivianos demuestra voluntad de continuar perteneciendo a una comunidad política, *animus societatis* que fundamenta la vida del Estado.

Si bien se consignan en las raíces de la cultura política el fraccionalismo, el caudillismo y las prácticas clientelares, existe un clamor muy extendido en la ciudadanía contrario a estos hábitos y costumbres, dato concluyente acerca de la posibilidad cierta de fundar sobre otros cimientos el quehacer nacional.

El pasado evento electoral redundó en la conformación de una mayoría clara de gobierno. Sin embargo, Evo Morales debe sumar fuerzas para viabilizar su plataforma programática, lo que significa moderar cualquier visión extrema. Más aun, el representante del MAS requiere construir confianzas internas y externas, para mantener cierto grado mínimo de gobernabilidad en el sistema que asegure la factibilidad de los cambios que quiere introducir en el país.

Esta situación obligará a llegar a acuerdos que pueden convertirse en el prólogo del pacto social que respalde la nueva administración y haga posible materializar la Asamblea Constituyente. Además, es necesario enfrentar cuanto antes las demandas populares y convertirse en una bisagra entre los distintos intereses en juego, equilibrando iniciativas que faciliten la explotación de las riquezas hidrocarburíferas, combatan la pobreza y la exclusión social, se inserten adecuadamente en la economía internacional, faciliten el crecimiento, den espacio a las étnias y grupos sociales que exigen mayor participación y promuevan un desarrollo territorialmente más equilibrado.

A ningún país de la región le interesa que Bolivia se hunda en el desorden, por lo que ayudarán en lo que pueda estabilizar la situación, así como los organismos internacionales de crédito y las potencias mundiales aportarán recursos, con más o menos condiciones, para fortalecer la economía.

Una aparente contradicción resulta del escenario electoral. Aunque la opción seleccionada sea categórica en sus planteamientos, su representatividad le facultará para entenderse con el resto de las fuerzas y llegar a un resultado plausible. Quizás, la famosa frase "otra cosa es con guitarra", defina con propiedad el comportamiento de Evo Morales como Presidente de la República, obligado a pactar y con la suficiente legitimidad como para hacerlo.

Que es lo que los actores políticos, económicos y sociales están dispues-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

tos a ceder es una pregunta clave, aunque los márgenes dependen de las expectativas que se tengan y de las características que vaya adquiriendo el proceso. Sin embargo, lo más probable es que prime la racionalidad del poder ante hitos como la Asamblea Constituyente y el referéndum autonómico, ya que es fundamental asegurar la mayor fuerza posible para perfilar posiciones, a la vez que demostrar que no se es el obstáculo que impide la concreción y el éxito de estos espacios.

Bolivia no es un Estado fallido porque se mantiene la lógica de funcionamiento de una sociedad y se respetan las reglas básicas de la convivencia. No obstante, la refundación democrática no será fácil, ni estará exenta de dificultades y coyunturas críticas, pues cada actor tratará de demostrar su fuerza. Por su parte, los condicionamientos estructurales son de tal magnitud que superarlos dependerá de las capacidades de los propios bolivianos y de las oportunidades que se vayan dando en el contexto nacional e internacional.

Por cierto, los avances serán lentos y arduos porque los problemas son de larga data y muchos de ellos se remontan a la propia conformación de la República. Sin embargo, a nadie le conviene el fracaso del país y la conciencia adquirida por los movimientos sociales favorece la continuidad y profundización de la democracia.

Tales razones nos llevan a pensar que la dinámica política mezclará períodos de inestabilidad originados por la agudización de los conflictos, seguidos de fases de calma determinadas por la búsqueda de acuerdos, en el marco de algunas normas previamente consensuadas que irán conformando progresivamente un tejido de interrelaciones que de sustento a las instituciones de la nueva Bolivia.

Por lo demás, estos son los rasgos constitutivos de experiencias como la que estamos analizando, ya que la historia no se hace con recetas mágicas o soluciones automáticas, consideraciones que nos hacen concluir que este no es sólo el escenario que más nos gustaría, sino que también el más probable.

## VI. El Punto de Vista de Chile

### Un vecino desconocido al cual se ignora

Bolivia es el más desconocido de nuestros vecinos. Los estereotipos y prejuicios determinan las relaciones bilaterales y no se aprecian en su justa medida los enormes beneficios que resultarían para ambas naciones si se impulsara un proceso de integración real.

Estas presunciones se refieren primero al tema marítimo y segundo a

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes



que la inestabilidad política impediría ponerse de acuerdo en temas sustantivos, apreciación que debería variar luego del triunfo mayoritario del MAS. Pareciera que los vínculos con la otra parte no sólo son difíciles de fortalecer, sino que tampoco sería conveniente hacerlo, limitándose las dos naciones a asegurar ciertas condiciones mínimas que, parafraseando al ex Presidente Carlos Mesa, mantengan la paz pero no avancen en la amistad.

Por otro lado, el centralismo prevaleciente en Chile impide una visión más amplia sobre las posibilidades que ofrece el aumento de la interdependencia, apreciado en una proporción mayor en nuestras regiones del norte, parte de cuya vida diaria se encuentra influenciada por los intercambios fronterizos.

La imagen de Bolivia en nuestro país se reduce a las características del sector altiplánico, olvidando su diversidad geográfica y étnica. Prácticamente se desconoce la zona oriental y las considerables oportunidades que ofrece en todos los ámbitos, tanto por poseer una inmensa variedad de recursos como porque la población tiene una predisposición distinta hacia Chile, ya que la idea del vecino "expansionista" y "abusador" es moderada por la distancia y la presencia de intereses más variados.

Estos factores conforman percepciones muy arraigadas que dirigen cualquier probable acercamiento entre las partes, poniendo por delante demandas máximas que se sabe de antemano al otro le será muy difícil satisfacer, junto a la costumbre de ignorar a un vecino al cual se es incapaz de apreciar con objetividad.

Pero existen, también, puntos de vista divergentes que se centran en fórmulas técnicas y en soluciones a largo plazo más creativas, recordando anteriores propuestas que no fructificaron, así como alternativas que faciliten el uso de infraestructura y servicios para Bolivia. En todo caso, estas visiones necesitan todavía de mayores consensos políticos y, sobre todo, de un conocimiento mutuo y de un sustento práctico que sólo grados de convivencia más intensos pueden sostener en los hechos.

### **Un conjunto de posibilidades más allá del muro de las desconfianzas**

Resulta fundamental tanto para Bolivia como para Chile entender al vecino como un factor fundamental de su propio desarrollo. En una realidad internacional marcada por fenómenos transnacionales que han dejado atrás el antiguo concepto de frontera como punto de separación, situando las relaciones entre regiones contiguas como herramienta clave para la prosperidad mutua, no es beneficioso para nadie seguir de espaldas al siglo XXI, anteponiendo el conflicto por sobre la cooperación.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

Demostrar voluntad para resolver los problemas que nos separan es aprender a apreciar el bosque por encima de los árboles. Las líneas de continuidad existentes en todos los ámbitos y la perspectiva de impulsar un crecimiento nacional descentralizado y territorialmente equilibrado, que aproveche las ventajas comparativas y competitivas de cada zona como un conjunto donde convergen los Estados a los cuales pertenecen, constituyen bases ciertas para una prosperidad compartida.

De esta manera, podemos afirmar que Bolivia tiene lo que Chile necesita y nuestro país posee lo que el vecino requiere. En efecto, el desierto árido y seco podría transformarse en tierra fértil que ofreciera al mundo un cúmulo de productos agrícolas regados por el agua de los abundantes ríos y manantiales del altiplano, al igual que la demanda de energía de nuestro país podría ser satisfecha a precios muy convenientes, por el gas natural de las cuencas hidrocarburíferas que se encuentran al otro lado de la Cordillera de los Andes.

Por su parte, el proyecto boliviano de convertirse en nudo de comunicaciones entre las vertientes del Atlántico y del Pacífico en el cono sur, del mismo modo que proveedor energético en la subregión, aprovechando que sus reservas de gas son las segundas de Latinoamérica, sólo es viable si dispone de la colaboración de las naciones limítrofes, sin excepción de ningún tipo.

Fuera de la retórica y el pensamiento utópico, ambas naciones están condenadas a entenderse. Las inversiones necesarias para explotar las riquezas dispuestas por un entorno natural que no reconoce obstáculos humanos, las escalas que requieren las economías tanto centrales como locales para desarrollarse, la complementariedad evidente de los espacios subestatales y la construcción de la nueva infraestructura que exige mantener un tránsito fluido para sostener el aumento del intercambio de bienes, son ejemplos de la urgencia por superar las desconfianzas e iniciar un proceso de integración que deje atrás definitivamente el pasado.

### **Un hermano hasta ahora distante que debería ofrecer su mano extendida**

Chile debe emplearse a fondo para colaborar con Bolivia sin pedir nada a cambio. Así, utilizar de manera intensiva la cooperación como un instrumento de política exterior, demostraría un ánimo y una predisposición distinta hacia nuestro vecino que nos ayudaría a ubicar las relaciones bilaterales en una nueva etapa.

La experiencia con que contamos en otras latitudes nos permite contribuir con asistencia técnica, formación de recursos humanos, e intercambio científico y tecnológico, en la perspectiva de apoyar solidaria-

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

mente el proceso de desarrollo boliviano, con el objetivo de superar las desigualdades sociales y económicas existentes.

Del mismo modo, el incremento sustancial de las becas para estudiantes de todas las regiones de Bolivia y de los contactos entre instituciones universitarias de ambas naciones, lograría potenciar un fuerte intercambio académico y de futuros profesionales que, mediante el conocimiento mutuo y la práctica de trabajo conjunto, serían capaces de entablar vínculos de mayor confianza, pensar el desarrollo como una meta compartida y gestionar proyectos de beneficio recíproco.

Chile debería insistir en la firma de un Tratado de Libre Comercio que incluya las diferencias de tamaño y de balanza comercial, impulsando un trato preferencial para los productos bolivianos, tal como se acordó en la profundización del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22). Desde allí debemos avanzar en la concreción de una Asociación para el Desarrollo, que contemple un proyecto común para el norte de Chile y el occidente de Bolivia, junto al fortalecimiento sustancial de la cooperación y la concertación política.

Asimismo, se requiere alentar el acercamiento entre regiones y departamentos, involucrando al sector privado en la formación de cluster productivos, poniendo a disposición de los entes locales recursos para implementar iniciativas, despejando los obstáculos burocráticos y asesorando a las instancias pertinentes.

En el plano político, el respeto a las dinámicas internas y la no intervención en los asuntos de Bolivia, no puede significar ponerse en la posición de observador neutral, porque el futuro de ese país está profundamente enlazado con la marcha de todo el resto de la región. Por lo tanto, una colaboración bien entendida, la facilitación del diálogo, el fortalecimiento de las instituciones y, en general, la ayuda que se considere necesaria, debe encontrar siempre la disponibilidad generosa de Chile.

#### **d) Ese mar que tranquilo nos baña nos promete futuro esplendor**

Hasta ahora el mar nos ha separado y en el futuro debe ser el elemento que nos una. Chile requiere transformarse en un buen vecino y socio confiable para Bolivia, acogiendo su presencia en la costa, independiente de la manera en que finalmente se solucionen de mutuo acuerdo los temas que enturbian la relación bilateral.

Es posible y necesario constituir una plataforma de desarrollo compartido donde cada uno aporte sus ventajas y potencialidades. La habilitación de las carreteras y vías férreas que requiere el funcionamiento de

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

los corredores bioceánicos, la apertura de puertos que permitan la salida de las exportaciones del entorno geográfico más cercano y la entrada de las importaciones que demandan nuestros países, la disponibilidad de servicios eficientes para atender estas actividades y la posibilidad de completar la elaboración de productos para los mercados del Asia, son sólo algunas de las tareas pendientes que permitirían aprovechar todas las oportunidades que nos ofrece el mundo actual.

La integración es sin lugar a dudas la llave del progreso y el contexto más adecuado para derribar las barreras que nos dividen. Por lo tanto, la convergencia de los factores que viabilicen una zona de coprosperidad en el norte chileno y el occidente boliviano, contemplando también al Perú y la Argentina, es un sueño demasiado potente para desperdiciar la oportunidad de hacerlo realidad.

## VII. Conclusiones

Bolivia atraviesa por un momento de particular relevancia en su historia, que debe concitar el respaldo de los países de América Latina, en especial de aquel vecino considerado tradicionalmente como el “enemigo” que los privó de la posibilidad del desarrollo.

Precisamente, porque tal situación siempre ha sido negada por Chile, en ocasión en que la sociedad boliviana se encuentra en un proceso de refundación democrática, nos corresponde aportar con generosidad al éxito de esta empresa, más aun cuando en el marco de la globalización los avances que esperamos para nosotros mismos, dependen de que a los demás les vaya bien.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

*Por Cristián Fuentes*

## Bibliografía

**Ibáñez Rojo Enrique.** *¿Democracia neoliberal en Bolivia? Sindicalismo, crisis social y estabilidad política.* Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, EIAL. Volúmen 4 N°2, Julio-Diciembre 1993, Universidad Complutense, Madrid.

**Aranibar Quiroga Antonio.** *Experiencias de diálogo: el caso boliviano.* En el Foro Procesos de Diálogo Democrático en Latinoamérica, Caracas, 3 de julio de 2002.

**Lazarte R. Jorge.** *Bolivia: elecciones el nuevo mapa político y problemas de gobernabilidad difícil.* <http://archives.econ.utah.edu/archives/reconquista-popular/2002w27/msg00112.htm>

**Lazarte R. Jorge.** *¿Crisis de los partidos o crisis de la política?* En Crisis de la democracia y de la representación. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 2003.

**García Linera Álvaro.** Citado en Cabezas Fernández Marta. *Bolivia: tiempos rebeldes, coyuntura y causas profundas de las movilizaciones indígenas populares.* <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6DDB5X?OpenDocument>

**García Linera Álvaro.** *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política.* 2004.

**Laserna Roberto.** Representatividad étnica. Publicado en *Los Tiempos*, Domingo 4 de enero de 2004.

**Escobar de Pabón Silvia.** *Demandas ignoradas, políticas anti-campesinas Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social.* <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal12/d1escobar.pdf>.

**Romero Pittari Salvador.** *El Nuevo Regionalismo.* Presentado en la Conferencia "Bolivia después de la Hiperinflación". Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Diciembre de 1988.

Sitio web de la Embajada de Bolivia en la República Argentina. [www.embajadadebolivia.com.ar/infecon.htm](http://www.embajadadebolivia.com.ar/infecon.htm). 2000

**CEPAL.** *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005.* Agosto de 2005.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

**Aranibar Antonio.** *Impacto de los cambios de la Política Exterior Estadounidense en la Región: El caso de Bolivia.* Proyecto Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional Evaluación del impacto de la política de seguridad de Estados Unidos en América Latina post 11/09/01. Santiago de Chile, 13 de enero de 2004.

Corte Nacional Electoral de Bolivia. 2004 y 2005.

**Labaqui Ignacio.** *Bolivia: Crisis y Después...*

[http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=395](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=395). 4/11/2003

**Cabezas Fernández Marta.** *Bolivia: tiempos rebeldes, coyuntura y causas profundas de las movilizaciones indígenas populares.*

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6DDB5X?OpenDocument>

**Chávez Walter.** *El abc de la crisis política boliviana.* La Insignia. Bolivia, 7 de marzo de 2005.

*Entre la crisis  
y la esperanza:  
¿Estado fallido  
o refundación  
democrática  
en Bolivia?*

Por Cristián Fuentes

## Relaciones económicas Chile-Bolivia: un juego de suma positiva

Por *Flavio Escóbar Llanos*<sup>21</sup>

### Introducción

Reflexionar sobre la relación económica entre Chile y Bolivia pareciera una tarea sencilla: se trata de dos países que por su ubicación geográfica se complementan notablemente y pueden viabilizar un desarrollo sostenido y acelerado del continente, permitiendo, además, por si fuera poco, ser el puente de encuentro entre dos economías gigantes como son Brasil y China.

Sin embargo, las heridas de la guerra del Pacífico de 1879 y la extrema sensibilidad sociopolítica de esta relación, complican este análisis y obligan a ampliarlo a una dimensión que supera la economía de la integración. De hecho es un desafío inconcluso desde hace más de un siglo.

En todo caso, uno de los desafíos principales para Bolivia es encontrar una solución a este problema para dinamizar su desarrollo social y económico con mayor celeridad. Al mismo tiempo, Chile necesitaría resolver este problema puesto que ignorarlo no contribuye a su consolidación como país desarrollado.

El documento plantea la dimensión de la relación entre ambos que involucra el desarrollo del Pacífico como el mar del siglo 21; desde la "pequeña" relación, si vale el término, entre ciudades como Arica y La Paz, hasta la tremenda dimensión de Sudamérica con el Asia.

Sigue un análisis más exhaustivo de la relación económica y demográfica desde la microrregión hasta los países, haciendo énfasis en las relaciones comerciales. En la tercera parte, repasa las potencialidades de un acuerdo por el desarrollo regional, en el que la premisa es que ambos países ganen. El "win-win" es imperioso porque esta relación no puede estar marcada ni por la generosidad, ni por la mendicidad. Si ambos países no son capaces de ganar, un potencial acuerdo es muy débil.

En el capítulo final se plantean las conclusiones.

## 1. La dimensión de la relación

Existe una relación cercana y fluida entre varias ciudades ubicadas en el norte de Chile, el occidente de Bolivia y el sur del Perú. La relación comercial y turística entre las ciudades de Arica e Iquique con sus pares en La Paz y Oruro es permanente y muy intensa. De hecho, una parte sustantiva del comercio internacional boliviano utiliza esas ciudades como ingreso y salida.

Existe también más hacia el sur, una relación antigua y tradicional que pronto cobrará una mayor dinámica entre el área minera de Potosí y la zona de Antofagasta, ahora incrementada también por el turismo. Algo similar ocurre con la relación en torno al Lago Titicaca, entre el sur del Perú y el departamento de La Paz. Esta relación es estrecha en la microrregión que luego puede llegar a involucrar también al noroeste argentino y al departamento de Tarija, al sur de Bolivia.

En este contexto, en primer término, se puede afirmar que sí existe una relación dinámica entre las zonas que a continuación se detallan:

- en el occidente de Bolivia: La Paz, Oruro, Potosí Pando y Tarija
- en el norte de Chile: Primera región Tarapacá y Segunda Región Antofagasta
- en el sur de Perú Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna

Más allá de esta región, la dinámica actual y la potencial entre las economías de Chile y Bolivia en toda su dimensión es de mucha relevancia. Si bien la zona occidental de Bolivia, básicamente altiplánica con algunos valles, tiene relación con la zona norte de Chile, la apertura del valle central boliviano y mucho más del amplio trópico tiene un potencial inmenso.

La complementariedad de la producción tropical amazónica de Bolivia con las necesidades de toda la economía de Chile es importante y viceversa: la producción industrial y agrícola chilena, que está mayoritariamente ubicada más al sur, encuentra en Bolivia un mercado interesante. Ya actualmente, la producción industrial chilena ocupa un lugar relevante en el consumo boliviano.

Otra dimensión de esta relación obliga a analizar la necesidad del Brasil por llegar al Pacífico. Una economía del tamaño del Brasil requiere un acceso más amplio a la región que luego le permitiría acceder al Asia. Y de nuevo, el camino es de ida y vuelta: la producción industrial y agrícola chilena puede tener en el Brasil un mercado muy grande y muy importante para su desarrollo. Bolivia, por una casualidad geográfica puede ser el puente que comunique a dos de las economías más importantes y dinámicas de la región.

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*



En esa dimensión, se puede verificar la relevancia que puede tomar la dinámica de Sudamérica facilitándose el comercio y el desarrollo. Una buena comunicación del Brasil con el Pacífico, permitirá un desarrollo también al Perú, a los países de la Comunidad Andina y de igual manera a los países del MERCOSUR. En este sentido, se abre también una nueva dimensión hacia el Asia. La relevancia de la relación de Brasil con China en el siglo 21 es muy importante. Y obviamente, el resto de los países asiáticos entra en juego, como la India, Rusia, Japón y los tigres del sudeste asiático que necesitan una mejor relación con Latinoamérica.

Brasil cuenta actualmente con 184 millones de habitantes y un PIB de 795 mil millones de dólares (2005, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística); China, con 1.330 millones de habitantes y un PIB de 1.600 millones de dólares y la India, por su parte, tiene 1.073 millones de habitantes y un PIB de 691.9 mil millones de dólares. Esto implica que las posibilidades económicas que se conseguirán con un acuerdo serían inmensas abriendo un Mar Interior del siglo 21 que beneficiará a la economía mundial.

Es importante destacar el papel que tendrá la APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico), que es el mayor espacio para facilitar el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y las inversiones en la región de Asia Pacífico. Este Foro fue establecido en 1989 para mejorar el crecimiento económico y la prosperidad en la región, y para fortalecer a la comunidad de Asia Pacífico.

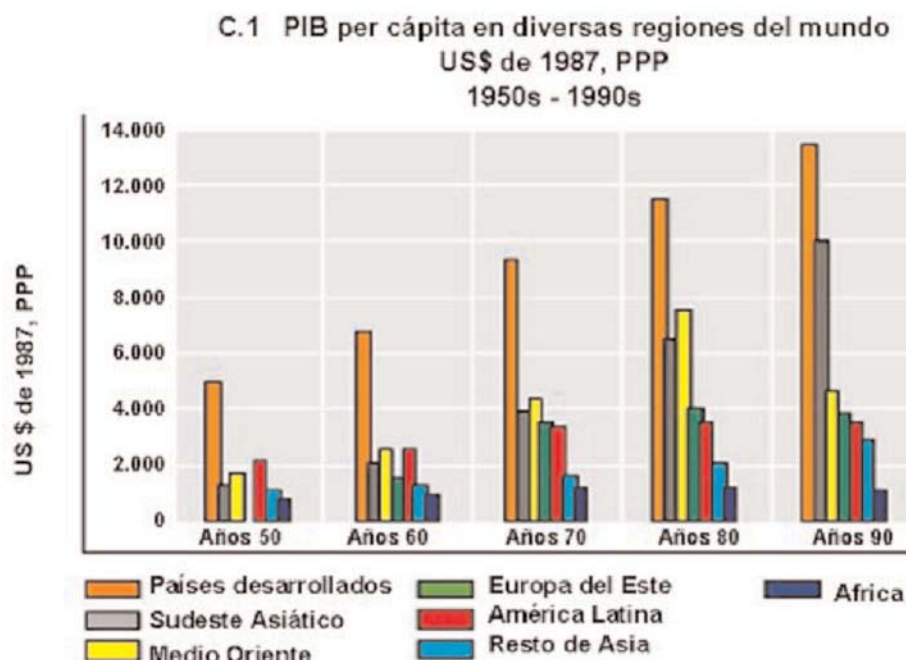
APEC tiene 21 miembros -referidos como "Economías Miembros"-, que reúnen a más de 2.5 billones de personas, un PGB combinado de US\$ 19 trillones, y el 47% del comercio mundial. También representa a la región más dinámica económicamente en todo el mundo, generando cerca del 70% del crecimiento económico global en sus primeros 10 años. Las 21 economías APEC son: Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; República Popular China; Hong Kong, China; Indonesia; Japón; República de Corea; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papua Nueva Guinea; Perú; República de las Filipinas; Federación Rusa; Singapur; Taipei chino ; Tailandia; Estados Unidos de América; y Vietnam.

Al mismo tiempo, es necesario evaluar el curso del desarrollo de Latinoamérica en las últimas décadas. Como se observa en el cuadro siguiente, la posición de nuestra región en el nivel mundial se ha deteriorado en forma dramática. Ya no es el caso de uno o de otro país, es la región en su conjunto. Esta región ha pasado de ser la segunda después de los países desarrollados a la antepenúltima solo seguida por el resto del Asia y África.

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*

### América Latina: Un vecindario decadente



Fuente: Datos de Penn World Tables, 1998. Gráfico 1.1 del IPES, 2000.

## 2. Análisis de situación

Si bien el futuro de una integración Chile-Bolivia se perfila como promisorio, es necesario analizar la situación actual de ambas economías, sus diferencias y semejanzas.

Paralelamente, cabe analizar en qué medida se beneficiaría cada microrregión involucrada como tal. Las microrregiones incluyen:

- En el occidente de Bolivia: La Paz, Oruro, Potosí Pando y Tarija
- En el norte de Chile: Primera región Tarapacá y Segunda Región Antofagasta
- En el sur de Perú Apurimac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna

Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva

Por Flavio  
Escóbar Llanos

Las respectivas superficies y poblaciones, tanto totales como en relación al total del país, se detallan a continuación:

Región de Integración	Superficie Km2	% Total del País	% Total de la Región	Población Total	% Total del País	% Total de la Región
Bolivia	369,618	34	42	3,553,528	44	40
Chile	185,148	25	21	867,358	6	10
Perú	324,229	25	37	4,401,206	17	50
Total	878,995		100	8,822,092		100

El hecho de que las capitales de ambos países estén muy alejadas de esta zona, añade relevancia a la potencial integración de esta microregión puesto que será más costoso integrarse a sus capitales que integrarse dentro de la región en cuestión. Por tanto, una integración regional puede contribuir más aceleradamente al desarrollo de estas zonas con costos menores.

### Vecindario Global

*PIB en dólares americanos*

**Chile: 94 mil millones**

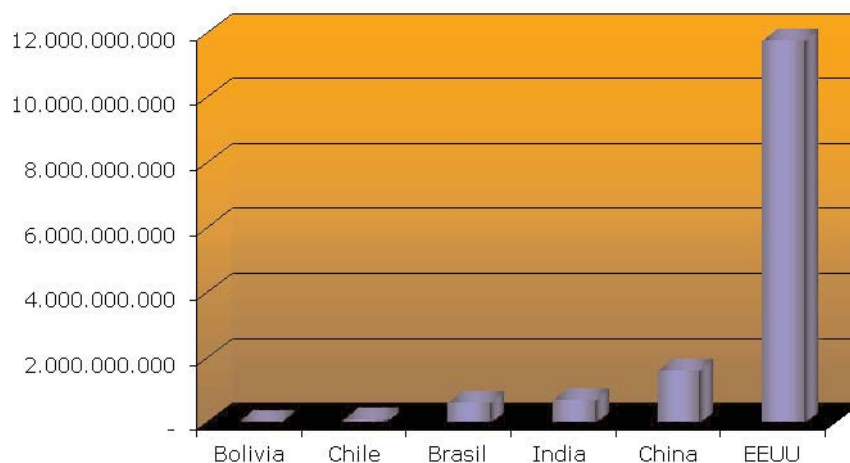
**Bolivia: 8.8 mil millones**

**Brasil 604 mil millones**

**India 691 mil millones**

**China 1.6 trillones**

**EEUU 11.3 trillones**



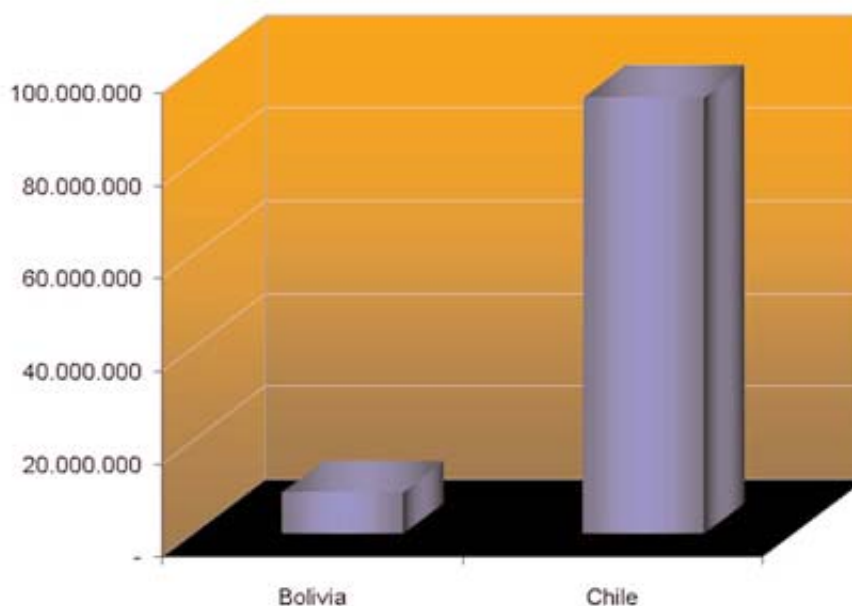
*Relaciones económicas Chile-Bolivia: un juego de suma positiva*

*Por Flavio Escóbar Llanos*

**Fuente:** Banco Central Chile, Banco Mundial, Bureau of economic statistics, INE

En el año 2004, Chile contaba con un PIB de 94 mil millones de dólares al año, en tanto que el de Bolivia alcanzaba los 8.8 mil millones de dólares. También las tasas de crecimiento muestran grandes diferencias, ya que, mientras que Chile crece a un 6.1%, Bolivia lo hace a un 3.6%, dinámica que se repite en los últimos años.

### CHILE- BOLIVIA PIB 2004 (millones de dólares)



**Chile: 94 mil millones (Fuente: Banco Central Chile, INE)**

**Bolivia: 8.8 mil millones (Fuente: Informe del Banco Mundial)**

En cuanto al déficit fiscal, Bolivia para el 2004 tiene un 5,8% tendiendo a mejorar en 2005 con 3,5%. En Chile el déficit fiscal para el 2004 fue de 0.6%.

Esta información macroeconómica refleja una coincidencia en el manejo de las políticas públicas, que muestra un razonable equilibrio en ambos países, por lo menos hasta el momento. Este manejo similar de la política económica ayuda también en el momento de encarar un proceso de integración. De todas maneras, cabe resaltar que el grado de intervención productiva del Estado en la economía, aunque parezca paradójico, es mucho mayor en Chile que en Bolivia.

La dinámica de las exportaciones en estos últimos tiempos para ambos países ha sido importante, puesto que los precios de las principales materias primas a nivel mundial se han elevado, creciendo sistemáticamente desde el año 1995 hasta el 2004.

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*

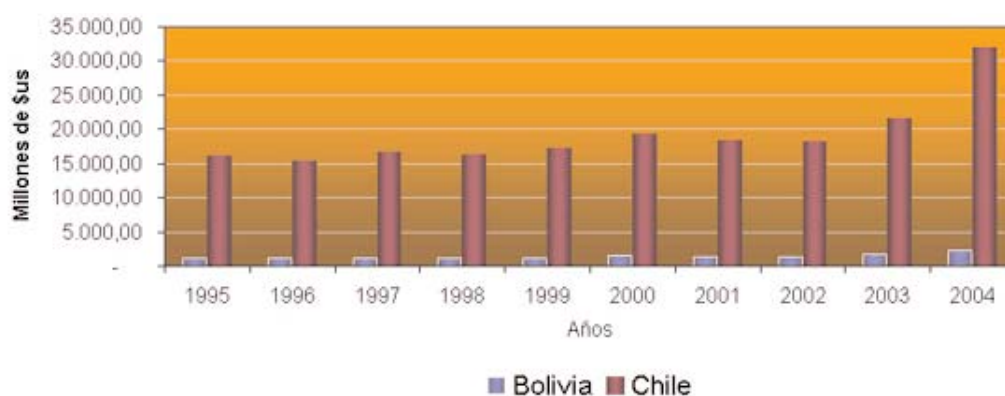
Evidentemente, la dinámica exportadora de Chile es muy superior: sus exportaciones llegaron 32 mil millones de dólares norteamericanos, en tanto que las de Bolivia alcanzaron los 2.2 mil millones; en todo caso recién en los últimos años se duplicó la exportación en Bolivia, que durante muchos años estuvo más cerca de los 1.000 millones de dólares.

En 2004, las importaciones hacia Chile equivalieron a 22.9 mil millones y las de Bolivia, a 1.9 mil millones de dólares.

Exportaciones

**Chile Bolivia (en dólares norteamericanos)**

**Chile: 32 mil millones, 2004; Bolivia: 2.2 mil millones, 2004**

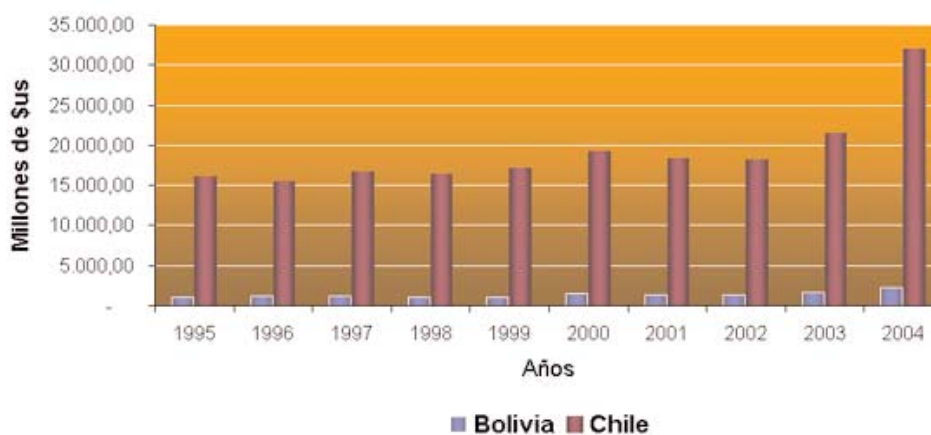


Fuente: Banco Central Chile, CAN

**Importaciones**

**Chile Bolivia (en dólares norteamericanos)**

**Chile: 22.9 mil millones, 2004; Bolivia: 1.9 mil millones, 2004**



Fuente: Banco Central Chile, CAN

Relaciones económicas Chile-Bolivia: un juego de suma positiva

Por Flavio Escóbar Llanos

La balanza comercial, después de mucho tiempo, es positiva para Bolivia desde el año 2003 y va en aumento, con 357 millones en el año 2004. Chile, como país exportador por excelencia, tiene desde el año 1999 una balanza positiva y en aumento, que en el año 2004 duplica al período anterior con nueve mil millones de dólares norteamericanos.

### Balanza Comercial Chile Bolivia

**Chile: 9 mil millones año 2004 Bolivia: 357 millones año 2004**

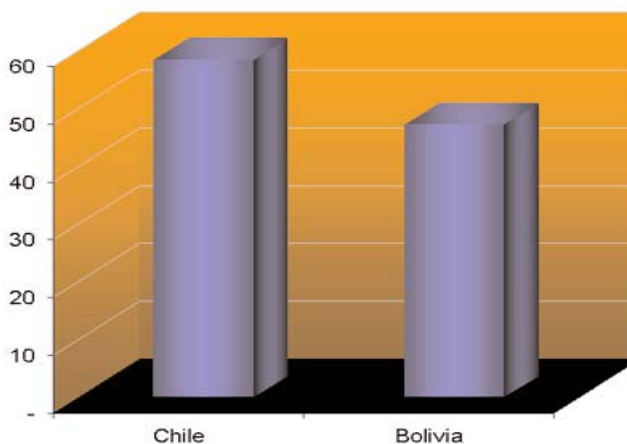


**Fuente:** Banco Central Chile, CAN

El grado de apertura comercial dentro del PIB, es para Chile el 58 % y 47% para Bolivia lo que indica que ambos países dependen en gran medida del comercio exterior.

### Grado de Apertura Porcentaje del PIB

**Chile 58.3% Bolivia 47.1%**



**Fuente:** Banco Central de Chile, INE

*Relaciones económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*

No sorprende que el grado de apertura de Chile sea de ese nivel puesto que casi dos terceras partes de su PIB están relacionadas con el comercio exterior. Y sí sorprende constatar una vez más que Bolivia, a pesar de parecer un país encerrado en sus montañas, es un país abierto al comercio exterior y muy relacionado con la dinámica del comercio mundial. De hecho, cuando se evalúa el comportamiento de su producto por décadas, se confirma su estrecha relación con la dinámica internacional, con mucha más fuerza que con sus políticas económicas, por ejemplo.

Entre ambos países el comercio siempre ha sido importante aun en las épocas más difíciles. Las exportaciones de Bolivia a Chile siempre han sido más bajas que las importaciones desde Chile, creando un saldo comercial negativo para Bolivia. Sin embargo en los últimos años las exportaciones de Bolivia han ido en aumento, el dato al 2004 es: exportaciones de Bolivia 47.5 millones, importaciones desde Chile 107.79 millones, dando un saldo comercial de -60.22 millones (déficit comercial para Bolivia).

### Exportaciones, Importaciones y Saldo Comercial entre Bolivia y Chile

(dólares norteamericanos)

<b>Exportaciones de Bolivia:</b>	47.50 millones
Importaciones desde Chile:	107.79 millones
Saldo Comercial:	-60.22 millones
(déficit comercial para Bolivia)	



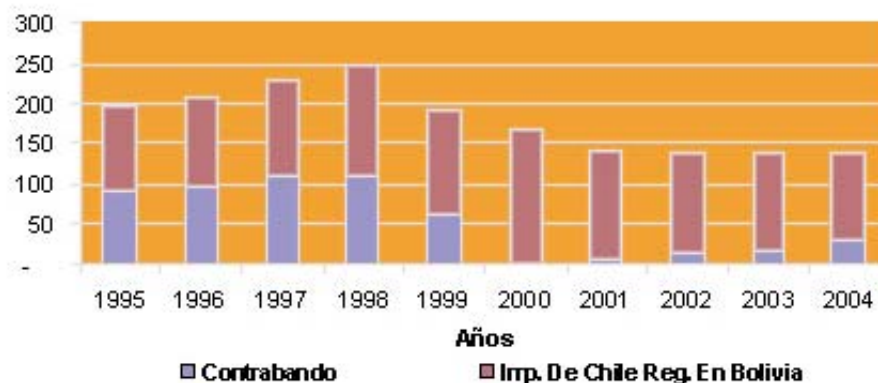
**Fuente:** INE

A estas cifras se debe sumar el contrabando proveniente de Chile que no se contabiliza dentro de las importaciones legales. A los 107.79 millones de dólares se suman, estimativamente, 30.6 millones que genera el contrabando. En 1998 las importaciones tanto legales como ilegales llegaron a su nivel más alto de los últimos 10 años con 250 millones de dólares.

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*

**Importaciones legales y contrabando proveniente de Chile**  
(dólares norteamericanos)  
**Importaciones desde Chile 107.79 millones**  
**Contrabando 30.6 millones**



**Fuente:** Banco Central de Chile, INE

Las estimaciones sobre el contrabando en Bolivia señalan que este monto total asciende anualmente a una suma entre 600 y 800 millones de dólares. De esta cifra se estima que el 50% llega vía Chile, sin que toda esta magnitud sea producida en Chile. De hecho, el ingreso de mercaderías chinas, hindúes y de otros orígenes viene vía Iquique. Por tanto, las cifras expuestas en el cuadro anterior son de relativa confiabilidad, en tanto las cifras del contrabando están, aparentemente, controladas y muy reducidas.

### 3. Potencialidades

Sólo de manera indicativa se expone los sectores en los que Bolivia puede contribuir al desarrollo regional y apoyar de manera específica al desarrollo socioeconómico de Chile y de la región.

Sector Agropecuario:

- La integración potencial de la Amazonía, los valles y el altiplano boliviano con el desierto
- Productos y sectores relevantes: maderas, cítricos, frutas, camélidos, entre los más importantes.

Sector Turismo:

- La complementación con áreas en Bolivia que son sitios turísticos de clase mundial:
- Lago Titicaca + Copacabana + Tiahuanacu + Salar de Uyuni +

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*



Parque Sajama en el área occidental.

- Valles y oriente: con las Misiones jesuíticas, parque Madidi, parque Amboró, entre otros.

Infraestructura y comunicación:

- Caminos.
- Ferrocarriles.
- Telecomunicaciones.

Sector Minero:

- Gran Potencial de integración
- Eje Perú – Chile – Argentina – Bolivia con tratamientos ambientales y tributarios adecuados a la promoción de la inversión extranjera y al desarrollo sostenible.

Agua:

- Grandes cantidades del recurso agua.
- El agua como "Commodity" necesario para el desarrollo de la minería.

Sector Hidrocarburos:

- Gas natural
- LNG / GTL

## 4. Reflexiones a modo de conclusiones

Más allá de un corredor físico, lo que Bolivia necesita es un acuerdo por el cual pueda lograr que la recuperación de la cualidad marítima le ayude a acelerar su desarrollo de manera significativa. Esta posibilidad es perfectamente posible por lo visto en el análisis precedente.

Una recuperación física de territorio es más un gesto o una señal política que ayuda más desde la perspectiva social y política que desde la perspectiva económica. En todo caso, lo fundamental es ir más allá del gesto político y eso significa investigar y profundizar la potencialidad de una relación de integración genuina entre ambos países.

Chile puede potenciar su desarrollo de manera significativa puesto que ha trabajado de tal manera que cuenta con los mercados para incrementar su potencial exportador y Bolivia puede aportar de manera directa a esa dinámica.

Una sensación errada que se percibe en Chile es que, en lo comercial y en lo económico, toda anda bien entre ambos países y las dificultades sólo vienen por la política. Cuando se analiza a profundidad la relación económica, quien gana es Chile en todos los sectores y Bolivia es un actor reactivo. Como ejemplo, pongamos el caso de la fruta: los campesinos de los valles de La Paz fueron los proveedores naturales de fruta a las ciudades desde hace décadas; hoy día se han visto desplazados por la fruta chilena que además, llega en general de contrabando. Hasta ahí es un problema interno de Bolivia.

Sin embargo, además, es imposible que Bolivia pueda internar fruta tropical al mercado chileno debido, entre otros, al fenómeno de la "mosca de la fruta". Esa es sólo una muestra del comercio desigual e inequitativo. Algo parecido ocurre en el turismo, donde todos los flujos son favorables a ese país y no existe reciprocidad.

Por eso, reitero con firmeza que de lo que se trata es lograr un acuerdo "win-win" y no un acuerdo de generosidad de parte de Chile con Bolivia y menos un acuerdo que se perciba como una mendicidad de parte de Bolivia con Chile. La dignidad de ambos países debe ser respetada.

*Relaciones  
económicas  
Chile-Bolivia:  
un juego de suma  
positiva*

*Por Flavio  
Escóbar Llanos*

## Una mirada a las relaciones Bolivia – Chile - Perú

Por *Gustavo Fernández Saavedra*<sup>22</sup>

*Este artículo tiene el propósito de describir el estado de las relaciones entre Chile, Bolivia y Perú; resumir los problemas sustantivos de esa relación; examinar el punto y la forma en la que se deben abordar esos problemas en la opinión del autor y, finalmente, enunciar los temas centrales de las acciones de cooperación trinacional que debieran acompañar de cerca el proceso político de negociación que recomienda.*

### El estado de las relaciones

Las relaciones entre los países de la cuenca del Pacífico central de Sudamérica –Chile, Perú, Bolivia—no son satisfactorias, pese a todos los tratados, convenios y declaraciones que se han firmado en más de una centuria.

Las encuestas de opinión registran el resentimiento de bolivianos y peruanos hacia Chile, vencedor de la guerra del Pacífico. Descubren la desconfianza como un rasgo común. Ninguno mira al otro como un socio confiable y permanente.

Las empresas chilenas que resolvieron invertir en Perú y Bolivia han confrontado problemas. La terminal del ferrocarril Arica-La Paz, adquirida por una firma chilena en el proceso de privatización boliviano, fue incendiada por la multitud. LAN Perú opera con dificultades. La firma chilena Luchetti confrontó problemas con la autorización para instalar una fábrica en los pantanos de Villa, en los alrededores de Lima y su principal ejecutivo tiene ahora orden de prisión internacional, por el delito de soborno. Un juez chileno dispuso el cierre de la empresa peruana Aerocontinente, por sospecha de lavado de dólares y narcotráfico. Sin opinar sobre la validez jurídica de los cargos, en cada uno de esos y otros casos, se puede decir, sin vacilaciones, que la opinión pública de esos países estaba, desde el principio, predispuesta contra el inversionista de la nación vecina.

Son frecuentes las denuncias sobre fricciones en las fronteras y sobre la imposición de trabas al comercio fronterizo. Los pasajeros bolivianos que aterrizan en Arica se ofenden por la fumigación de la aeronave por los servicios de salud chilenos. Dos jóvenes chilenos fueron procesados



por pintar grafittis en los muros del Cusco. Los inmigrantes chilenos y bolivianos en Chile y los peruanos en Bolivia son objeto de discriminación y malos tratos, de manera ostensible y sistemática. Bolivia y Perú se opusieron a la candidatura de José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA y no permitieron que su nombramiento se aprobara por consenso.

El armamentismo es una de las manifestaciones de ese ambiente de inestabilidad. Es demasiado alto. Según los datos del Stockholm International Peace Research Institute, en 2003 Chile gastó en armas el 3.5% del PIB, Brasil el 1.6%, Perú 1.3%, Argentina 1.4%, México 0.5%.<sup>23</sup> Según la misma fuente, el gasto militar de Chile, de 2.5 billones de dólares, ese mismo año, equivale a 157 dólares por habitante, muy por encima de Colombia, que gasta 78 dólares por habitante y de Brasil que alcanza a 43 dólares. El gasto militar de Bolivia, por debajo del promedio regional, es inexpresivo, pero eso se debe a sus restricciones presupuestarias.

El nivel del comercio exterior bilateral entre los países del área, como porcentaje del total, es notoriamente bajo para economías vecinas, teóricamente complementarias. En ningún caso supera el límite del cinco por ciento. Las exportaciones de Chile a Bolivia y las de Bolivia a Chile se estancan en el 2%, mientras que las colocaciones del Perú en Chile y las de Chile en Perú giran en torno al 4%.

En el plano bilateral boliviano-chileno las cosas no mejoran. Cada uno de los problemas que figuran en la agenda –normales en cualquier otra vinculación entre países vecinos—adquiere contornos conflictivos y se denuncia en los medios de comunicación como prueba de la codicia y mala fe del otro. Así se ve el desequilibrio en la composición y el valor del comercio entre Bolivia y Chile; la discusión sobre la naturaleza de las aguas del Silala –río de curso internacional para Chile, manantial para Bolivia-; la privatización de los puertos chilenos que atienden el comercio boliviano y, sobre todo, la existencia de miles de minas terrestres en el territorio chileno fronterizo con Bolivia. En realidad, las que podrían ser oportunidades de cooperación se convierten en áreas de confrontación.

La experiencia reciente sobre la posible instalación de una planta de licuefacción de gas natural boliviano, para su exportación al mercado de California, muestra el punto al que puede llegar la animosidad recíproca. Los gobiernos de ambos países negociaron un régimen aparentemente favorable a ambos: una Zona Económica Especial, en la que se aplicaba la ley boliviana, incluía una terminal marítima construida y operada por una empresa boliviana, con grandes inversiones y perspectivas sumamente interesantes. La ciudadanía boliviana y más tarde el propio Gobierno condicionaron la viabilidad del proyecto a la previa

solución de la demanda de reintegración marítima soberana. El Perú hizo todo lo que estuvo a su alcance para evitar que la idea prosperara, ofreciendo ventajas que olvidó tan pronto murió la perspectiva. Una declaración inoportuna –“tenemos paz, pero no amistad”– desencadenó una confrontación verbal que terminó en la explosión de malhumor presidencial en la Cumbre de Monterrey de 2003. Como medio de presión adicional, el gobierno boliviano llamó a un referendo en el que se consagró el principio de que no habría oferta de gas ni negociaciones comerciales si es que no se atendía la demanda marítima y, más tarde, se proclamó la fórmula de “ni una molécula de gas para Chile, sin mar”.

Las ventajas estaban ahí, a la vista de todos. Pero Bolivia prefirió perder una opción de exportación anual, que duplicaba las ventas de ese año. Esa reacción da una medida de la profundidad del encono y desconfianza que prevalece en la región.

No es la primera vez que se retrocede y se pierde una oportunidad. Pero esta vez debiera ser diferente. Los tres países tendrían que sacar las lecciones que dejó la experiencia frustrada. Y eso comienza por identificar con claridad el problema –o los problemas– que están pendientes.

## Los problemas críticos

La Guerra del Pacífico fue una confrontación que terminó mal, que dejó heridas que el tiempo no curó y que el futuro puede agravar.

Son dos los problemas críticos, consecuencia de la Guerra del Pacífico, que están en el origen de los síntomas descritos en los párrafos anteriores. Uno, el de Bolivia, de carácter abiertamente político. Otro, el de Perú, de naturaleza jurídica, con trasfondo político.

El primero, el más grave, el nudo central, es la mediterraneidad de Bolivia. El otro, ahora explícito, remite a la delimitación de áreas marítimas entre Perú y Chile.

## La mediterraneidad de Bolivia

La reintegración marítima de Bolivia es tanto la reivindicación de un derecho histórico cuanto expresión de una necesidad actual, geográfica, económica y política. Más allá de la recuperación de acceso soberano al mar, a través de una conexión territorial igualmente soberana, implica afirmar y proyectar su propia presencia, económica, cultural y política en toda el área del Pacífico central.

Hay muchas razones que justifican esa posición. Unas encuentran su raíz

en la historia. Otras, más actuales, tienen que ver con el desarrollo.

La mediterraneidad es un factor de atraso. Una condición de subdesarrollo. Jeffrey Sachs ha escrito sobre este tema. Antes, el Dr. David Nowlan, profesor de economía de la Universidad de Toronto, había señalado en un trabajo:

“Dentro de cada país hay regiones relativamente inaccesibles, aisladas de las facilidades de transporte, que sufren las consecuencias económicas y sociales de los altos costos de la distancia de los principales mercados y que están alejados de los rápidos cambios intelectuales y tecnológicos de este tiempo. Los países mediterráneos tienen este problema, pero en una dimensión mucho más significativa, ya que, por una parte, deben cuidar y proteger su propia soberanía y, por otra, para resolver sus necesidades de tránsito, están obligados a negociar con otros Estados, que tienen sus propios objetivos nacionales”. Debido a esas circunstancias, continúa el informe de Naciones Unidas, “... el problema de la mediterraneidad es también, fundamentalmente, un problema de desarrollo. Sólo cinco de los países mediterráneos del mundo son países desarrollados. Los restantes 21 están en las categorías de más bajos ingresos y 15 de ellos son los más atrasados del mundo”<sup>24</sup>.

Basta recordar los nombres de esos Estados para confirmar la tesis de ese trabajo: en Africa, Chad, Burundi, Bostwana, Burkina Faso, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe. En Asia, Afganistán, Bhután, Laos, Mongolia, Nepal. En América, Bolivia y Paraguay.

Ese estudio de UNCTAD contiene un minucioso análisis técnico de las consecuencias de la mediterraneidad en el desarrollo de un país. Pero si ese análisis se considerara incompleto, el ejemplo dramático de las negociaciones entre Bosnia y Croacia, para poner fin a la guerra de la ex-Yugoslavia, puso en evidencia la enorme trascendencia de la salida soberana al mar. La República de Bosnia prefirió el martirio de una guerra sin esperanza antes que aceptar las condiciones que le imponían Croacia y Serbia, para limitar su acceso al Adriático.

En el caso específico de Bolivia, el despojo del litoral marítimo ocasionó las siguientes consecuencias:

- la pérdida de la cualidad marítima, es decir, de la condición de país ribereño del Océano Pacífico;
- la pérdida de gravitación política, económica, cultural, de Bolivia en el mar, que impidió –impide—que Bolivia cumpla el papel de país de articulación, de equilibrio y de vinculación entre varias cuencas, afecta el equilibrio regional y crea inestabilidad en esta parte del continente;

- la pérdida de recursos naturales (salitre, azufre, cobre) y de los recursos pesqueros del mar territorial;
- la pérdida del acceso a las rutas marítimas y la desarticulación del sistema de transportes y comunicaciones con el mar, que colocaron al país en dependencia de los planes de las naciones costeras;
- la deformación de la pauta de desarrollo económico, que condujo a una economía de autosustento, con escasa apertura a las corrientes mundiales de capital y tecnología;
- la aplicación de una política exterior pendular, dependiente de la conducta y objetivos nacionales de otras potencias regionales.

En términos operativos concretos relacionados con el comercio exterior, la situación de mediterraneidad implica falta de control de la operación portuaria; transferencia de recursos a países ribereños por pago de servicios; falta de control de la variable de comunicación externa para definir la orientación de la estructura productiva nacional; dependencia de los fletes monopólicos de las conferencias marítimas en ausencia de flota naviera y, finalmente, pérdidas por robo y maltrato de la carga en tránsito.

En dos palabras, Bolivia **necesita** acceso soberano al mar.

La recuperación de la cualidad marítima y el acceso a las rutas marítimas, a través de un territorio en el que ejerza jurisdicción y soberanía plenas, es una condición esencial de la existencia del Estado boliviano y del cumplimiento de su rol continental, de punto de equilibrio y convergencia.

Ese es el problema que se heredó del pasado. Bolivia perdió acceso soberano al mar como consecuencia de la Guerra del Pacífico. Y no acepta la condición de país mediterráneo. Porque no lo fue. No la aceptó en los 126 años que han transcurrido desde la ocupación chilena de la costa boliviana del Pacífico. Se puede decir que existen actos jurídicos que ponen en tela de juicio esa afirmación, como el propio Tratado de Paz y Amistad de 1904, que Bolivia no ha denunciado. Pero éste no es un alegato jurídico. Se refiere a algo más profundo. Al sentimiento nacional. A una actitud que no ha perdido fuerza. Que la ha ganado y que la seguirá ganando, con el transcurso del tiempo.

## La delimitación de territorio marítimo

El Perú tiene sus propias reivindicaciones en la zona. Las referidas a "las cláusulas pendientes de ejecución del Tratado de 1929, fueron atendidas en el "Acta de Ejecución" y su reglamento, suscritos por los Cancilleres de Chile y Perú, en Arica, el 13 de noviembre de 1999.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

Sin embargo, quedaba pendiente –desde el punto de vista del Perú—la delimitación del territorio marítimo.

El 17 de octubre de 2005, el Presidente y el Primer Ministro del Perú enviaron a consideración del Poder Legislativo un Proyecto de Ley titulado “Lista de las coordenadas de los puntos contribuyentes del sistema de líneas de base del litoral peruano”. El pleno del Congreso lo aprobó y el Presidente de la República lo promulgó para su cumplimiento.

La nueva ley —que señala las líneas de base a partir de las cuales se medirá la anchura del dominio marítimo peruano— aplica el principio de la línea equidistante, cuyos puntos están en la misma distancia de las costas de un país y del otro. Perú entiende que el actual sistema (de línea paralela) restringe las aguas costeras del sur del Perú, ya que se forma un triángulo que casi deja sin mar a la Provincia de Tacna, por la proyección del paralelo desde Arica. Además le impide trazar las doscientas millas desde todas sus costas.

En la opinión de Chile, con esa ley, Perú “desconoce unilateralmente los tratados de delimitación marítima entre ambos países”, que aplicó, sin observación, por más de 50 años. Significa la pérdida de 30.000 km<sup>2</sup> de mar de dominio chileno e implica el cambio de hito de forma unilateral. Desde su punto de vista, ese instrumento “no es aceptable y carece de todo efecto jurídico para el gobierno chileno”. Desencadena “hechos y circunstancias que nadie desea y que son irritantes para un camino de avance y aproximación, que tanto bien y beneficio lleva a las dos naciones”. Esas expresiones figuran en la declaración pública y en la Nota Diplomática de 28 de octubre de 2005, expedidas en Santiago.

Los Tratados a los que Chile se refiere son la Declaración de Zona Marítima de 1952, el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 y las Actas bilaterales de 1968 y 1969, en virtud de los cuales el límite marítimo de Chile y Perú es el paralelo y no la línea equidistante. Se cita, en especial, el Art. 1 del Convenio de 4 de diciembre de 1954, que establece una “Zona Especial de diez millas de ancho, a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre ambos países”

El Perú respondió el 29 de octubre, anotando que eran “inaceptables las expresiones contenidas en la declaración pública chilena”. “Resulta insólito en las relaciones entre Estados que uno de ellos formule reservas a los proyectos de otros que se encuentran bajo consideración del Poder Legislativo y que, además, se advierta la inconveniencia de su aprobación, por medio de notas diplomáticas”, dice el Comunicado de Torre Tagle del 1º de noviembre.

Parlamentarios y personeros del Gobierno del Perú han declarado repetidamente que no existe Tratado de Límite Marítimo entre Perú y Chile y





que la Convención de 1954 tiene “carácter subsidiario y sectorial, sobre la actividad pesquera en la zona, con espacios para ambos, pero sólo para actividades de pesquería, no de otro orden”. José Miguel Bákula, escribe que la Zona Especial a la que se refiere ese documento, es un “mecanismo destinado a restar trascendencia a los incidentes y facilitar su trámite, con un evidente carácter precario, por cuanto estaba fuera de las definiciones de las respectivas legislaciones”, cuya finalidad exclusiva era “separar las faenas de pesca entre los dos países”<sup>25</sup>.

El Comunicado peruano deja abierta la puerta diplomática. “Este tipo de discrepancias deben solucionarse a través del diálogo bilateral, en el marco de la amistad y la buena voluntad”, dice su texto. Ambos países han expresado su disposición para plantear el caso al Tribunal de La Haya.

La discrepancia no tiene arreglo fácil. El Congreso peruano aprobó la ley y el Ejecutivo la promulgó. Chile desconoce su efecto jurídico y queda una zona controvertida de más de 30.000 km<sup>2</sup> de mar. Como se trata de posiciones de principio, ninguno de los gobiernos puede dar paso atrás. Y siempre está presente el riesgo de situaciones de hecho, provocadas o casuales, por la presencia de naves peruanas en territorio que Chile considera de su dominio, o a la inversa. El camino diplomático será accidentado. Chile y Perú saben de estas cosas.

Así, la tensión creada por esta discrepancia se suma a la ya existente de la demanda de reintegración marítima de Bolivia. Y escala peligrosamente la intensidad de la confrontación en el área.

## El juego diplomático

Los tres jugadores han colocado cartas en la mesa diplomática que, a fuerza de usarse, han perdido utilidad y se han convertido en obstáculos adicionales a la solución del conflicto.

En una tradición defensiva, heredada de la lógica bélica del siglo XIX, Chile se ha negado a cualquier negociación trilateral, en el temor de que serviría para reconstruir la alianza boliviana-peruana, contra sus intereses. Intenta manejarse bilateralmente. Parte de la premisa de que, resueltas las diferencias con Perú, habrá eliminado la amenaza boliviana. O la inversa. Conrado Díaz Gallardo es el epítome de esta política, enemigo de Bolivia, se hizo confidente del Perú y fue instrumental en el Tratado de 1929. La política pendular de acercamiento a uno para debilitar al otro –que tanto alimentó la Cancillería del Mapocho– ha funcionado para mantener el status quo, pero no para resolver la controversia. El resultado son dos conflictos y ninguna solución.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*



La declaración de María Teresa Infante, Directora de Fronteras y Límites de la Cancillería santiaguina<sup>26</sup>, al Mercurio de Santiago, se inscribe en esa lógica. Atribuye la posición del gobierno peruano en el asunto de la delimitación del territorio marítimo, a la intención de impedir una solución boliviano-chilena del tema de la reintegración marítima. El “Perú nunca va a aceptar cualquier arreglo de Chile y Bolivia en esa zona”, afirma.

Un entendimiento bilateral –boliviano-chileno o boliviano-peruano— siempre despertará las sospechas del tercero. Esa fue, recientemente, la experiencia del proyecto del puerto de exportación de LNG boliviano. Algunos pensaron que Bolivia y Chile podían cerrar un entendimiento de proyección histórica en esa materia, sin el conocimiento del Perú<sup>27</sup>. Si les sirve de consuelo, no estuvieron solos en el error. En el mismo punto tropezaron muchos otros políticos bolivianos y chilenos. Y lo mismo ocurrirá en el caso de un arreglo chileno-peruano en el ahora postergado anillo energético o en el diferendo sobre los límites marítimos. Se interpretará en Bolivia como el cierre definitivo de sus posibilidades de acceso soberano al mar.

El Perú –ya se ha visto— no fue un factor positivo en la solución de la demanda de reintegración marítima de Bolivia, por Arica, por razones no necesariamente comprensibles. Don Gustavo Medeiros dice a propósito, “ya sabemos que en 1929, prefirió entregar Arica a Chile antes que aceptar cualquier arreglo favorable a Bolivia. Pero, no solo esto, sino que mediante un protocolo secreto, se comprometió, justamente con Chile, a no dar paso a ninguna demanda o aspiración de Bolivia sobre los territorios materia del convenio. Lo evidente es que el Perú nunca vió con agrado la participación de Bolivia en el arreglo de Tacna y Arica”<sup>28</sup>.

Recuperada Tacna y afirmada su presencia, aunque fuera simbólica, en el puerto de Arica, la política de rescate de las “provincias cautivas” ha sido colocada en la trastienda. La hipótesis de guerra se descartó hace un cuarto de siglo, cuando se aproximaba la conmemoración del centenario de la guerra. Con el beneficio del conocimiento directo, el mismo Bákula recuerda que por primera vez en un siglo, en 1973, se había roto el equilibrio estratégico entre Perú y Chile, en beneficio del primero y que, sin embargo, no se produjo el enfrentamiento armado que muchos esperaban. Si se hubiera concretado, dice “aún la victoria militar hubiera tenido resultados incalculablemente perjudiciales para ambos contendientes” (y para Bolivia, podría añadirse).

Sin embargo, las relaciones no están todavía en paz. Apenas concluyó el largo proceso de negociación del Acta de Ejecución del Tratado de 1929, se ha replanteado una controversia territorial, a propósito de la fijación de límites marítimos. Otra vez hay un “asunto pendiente” entre



Chile y Perú. Chile lo negará, pero el problema está ahí.

Bolivia, por su parte, ha dicho siempre que no hay beneficio presente o futuro que pueda sustituir su demanda de retorno soberano al mar. Estará dispuesta a avanzar siempre que esté claro que ése es el final del camino. Y, mientras tanto, llevará constantemente a los foros internacionales su demanda de justicia. No abandonará la insistencia en estos foros —que tanto irrita a Chile— ni repondrá relaciones diplomáticas, hasta que no queden dudas sobre el sentido y el posible desenlace de las negociaciones.

Los temas “menores”, pero irritantes, como los del régimen comercial, el régimen aduanero, el régimen de aguas, deben enfrentarse y resolverse en su propia identidad. Pero no sirven para el propósito de crear un “mejor ambiente” para la negociación de fondo.

El diferendo que tres países mantienen en el área del Pacífico central es, por cierto, un problema de carácter continental. Chile se obstina en desconocerlo, pero su empeñamiento no cambia la realidad.

Así lo consagra la Resolución A6426 del 26 de octubre de 1970, aprobada en la IX Asamblea General de la OEA. Indica en los considerandos: “...es de interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa mediante la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico”. La Resolución fue aprobada, continúa, “...para lograr el objetivo señalado en el punto anterior y consolidar una paz estable que estimule el progreso económico y social en el área de América directamente afectada por las consecuencias del enclaustramiento de Bolivia”.

Al declararse competente para pronunciarse sobre el punto 19 de su temario, pese a la oposición de Chile, la Asamblea reconoció categóricamente la validez de los planteamientos bolivianos y, muy en particular, el que se glosa ahora. La referencia a la necesidad de “consolidar una paz estable” evoca el art. 2º de la Carta de la OEA, que señala como uno de sus propósitos esenciales “prevenir las posibles causas de dificultades entre las Partes Contratantes”.

En el mismo sentido, los Jefes de Estado y Cancilleres de 92 Estados Miembros (a los que deben sumarse Observadores de 18 países), reunidos en la Sexta Conferencia Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en La Habana en 1979, otorgaron su respaldo a la justa y legítima reclamación de la República de Bolivia a recuperar su salida al Océano Pacífico, con plenitud de soberanía”.

Por cierto, no son sólo los gobiernos los que apoyan la demanda boliviana. La opinión pública latinoamericana ha expresado siempre su pro-

ximidad a la posición de mi país. Pero ése no es un fenómeno reciente. Mario Barros apunta "la guerra del Pacífico había dejado a Chile en el sitio más destacado del mundo americano. Pero no ganamos con ello las simpatías de nadie. En las grandes masas de opinión (y en la intelectualidad del continente), Chile se perpetuó como un país militarista cuyos anhelos territoriales no se pararían en Tarapacá, Antofagasta, Tacna y Arica.<sup>29</sup>

De manera persistente, Chile (o sus representantes) han señalado que es necesario mirar hacia adelante, que los tres países no deben quedar detenidos en el pasado y que hay muchas cosas que pueden hacer juntos, de beneficio mutuo. En su perspectiva, son indispensables medidas previas de creación de confianza. Por eso, toman iniciativas como las de la apertura del mercado chileno a productos bolivianos, sin reciprocidad. Y ha procurado hacer lo mismo con el Perú.

Los bolivianos no coinciden en esa apreciación. Su enfoque es diferente. Están convencidos que no se puede hablar del futuro sin resolver los problemas del pasado. Que la primera tarea del futuro es encarar los legados de la historia. Encuentran que las medidas de creación de confianza son mecanismos de distracción, que desvían el debate, con la intención de relegar la consideración del problema de fondo.

Desde luego, los bolivianos conocen la complejidad del problema y su extrema sensibilidad política. Saben que se requerirá inteligencia, tiempo y suerte para desamarrar este nudo gordiano, que no se puede cortar por la fuerza. Pero creen que el objetivo debe quedar claro desde el principio. Que el proceso debe comenzar con la declaración explícita de la disposición de Chile a otorgar a Bolivia una salida soberana al Pacífico. Ir más allá de fórmulas ambiguas, como las de "negociaciones sin exclusión". Una declaración que abra la puerta del proceso negociador y ponga en marcha mecanismos trinacionales de integración y cooperación económica, comercial, cultural y política que, a su vez, mejoren el ambiente de confianza para la negociación política. Es una acción que se debe desarrollar en etapas, en las que negociación política y cooperación económica se complementen y refuercen recíprocamente.

Hay que encontrar la manera de alcanzar un entendimiento que atienda los intereses de los tres países que heredaron las consecuencias de la guerra del Pacífico. Y todos deben ganar del arreglo. No se trata que Chile y Perú se reúnan para atender la demanda boliviana –o la "aspiración", como suelen llamarla, con un cierto toque peyorativo-. Es un tema que interesa a todos. Está en juego de manera más directa el desarrollo de las regiones colindantes de los tres países y, en una dimensión mayor, la de las tres naciones. Sus consecuencias –positivas o negativas– afectan a toda la región. No es ninguna exageración afirmar que sus reverberaciones también llegan a la comunidad internacional.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

## La solución política

El centro de esa negociación es Arica y el antecedente que hay que retomar es el de la negociación de Charaña, enriquecida con las experiencias positivas y negativas de las conversaciones posteriores.

En esta ciudad de la frontera, base militar, depositaria de la memoria de Perú, Bolivia y Chile, puerto en el desierto, se cruzan los intereses en conflicto de los tres protagonistas de la guerra del Pacífico. En el extremo norte de esa larga franja de tierra que es Chile, a tres horas de vuelo de Santiago, desconectado de Tacna, nunca encontró medio de vida propio. Ensayó sin éxito programas de industrialización, zonas francas, planes turísticos. No se exagera en absoluto si se dice que su existencia depende del puerto y la administración del comercio con Bolivia. Es todavía el puerto más importante del comercio exterior boliviano en el Pacífico, por delante de Matarani (en el Perú), Antofagasta e Iquique, en ese orden, pero ya detrás de Puerto Aguirre, del otro lado del país, en la Hidrovía de la Cuenca del Plata.

Gustavo Medeiros resume su pensamiento y el de muchos bolivianos en pocas palabras: "Arica, he ahí el verdadero problema de reintegración marítima"<sup>30</sup>.

Bolivia buscó Arica desde siempre. En la fase formativa del estado nacional, trató de reconstruir la unidad del macizo andino, al que alude Jaime Mendoza, que incluye los territorios altiplánicos y los flancos y vertientes de los ramales andinos (entre los que se encontraban los de la costa de Moquegua y Arica). Fallaron los intentos de los diputados de la Asamblea Constituyente<sup>31</sup>, los de Ballivián, los de Linares. El Tratado por el que el Perú cedía la lonja de costas que corrían entre los paralelos 19 y 21, firmado por Ortiz de Zeballos, fue rechazado por Santa Cruz, con expresión de la que habría de arrepentirse más tarde: "que el Perú ceda Arica a Bolivia es una loca proposición"<sup>32</sup>. Como dice con claridad meridiana Juan Miguel Bákula<sup>33</sup>, "la aspiración de obtener del Perú la cesión voluntaria de ese territorio era un imposible absoluto".

Tampoco prosperaron los intentos de habilitar los puertos de Cobija y Antofagasta, dentro de su dominio, pero mucho más alejados del eje de la República. Los frustró la guerra del Pacífico. Después ya no era posible plantear fórmulas –como la reposición de parte del territorio ocupado—que implicaran la ruptura de la continuidad del espacio que Chile ganó con la fuerza. Sólo quedaba la posibilidad de plantear la entrega de Tacna y Arica, territorios desde entonces en disputa con Perú.

En esa lógica se firmó el Tratado y el protocolo adicional de 18 de mayo de 1895, en el que se condicionaba la cesión del litoral a la entrega por

Chile de una salida al mar, unida al altiplano por ferrocarril y en el que ese país se comprometía, además, en caso de perder Tacna y Arica, a comprarlas para cederlas a Bolivia. Por eso, en 1926, se respondió con esperanza prematura a la propuesta del Secretario de Estado Kellog, que sugería la cesión de las provincias de Tacna y Arica, en forma plena y perpetua a Bolivia, como medio para resolver los problemas de la guerra del Pacífico.

Chile y Perú no sólo objetaron la participación de Bolivia en las negociaciones que encaminaban en Washington, con el auspicio de los Estados Unidos, que concluyeron la suscripción del Tratado de 1929, sino que al final de sus deliberaciones convinieron, en el Protocolo Complementario, que ni el puerto ni una porción de territorio podrían ser transferidos a un tercer país, sin el consentimiento del otro y se comprometieron a no construir otras vías férreas entre la costa y Bolivia.

Todos los intentos posteriores siguieron esa orientación. Las Notas Reversales de 1950, las negociaciones de Charaña, las varias conversaciones que sostuvieron Presidentes y Cancilleres de Chile y Bolivia en la segunda parte del siglo XX<sup>34</sup>.

La focalización de Bolivia en Arica no le caía mal a Chile. Hasta la alimentó, mientras duraron el enfrentamiento y el largo proceso de las negociaciones de paz. Le permitía dividir la alianza militar y diplomática boliviano-peruana; despejar la hipótesis de un frente militar en el altiplano; consolidar la posesión del litoral boliviano y de la Provincia de Tarapacá y, finalmente, reforzar su posición negociadora con el Perú. Arica se convirtió después en un ícono de las glorias militares chilenas y Chile se encerró en la postura de negación del problema. Esgrimió la consigna: "no hay temas pendientes" con Bolivia ... ni con Perú. En las ocasiones en que asumió que algún día tendría que enfrentar el costo de una solución, propuso a Bolivia una salida al mar que ya no incluía ni la ciudad ni el puerto de Arica.

Como cabía esperar, Perú se opuso siempre a la entrega de Arica a Bolivia. En su momento reiteró la irrenunciable demanda de reintegrar las provincias "cautivas" al conjunto nacional del que nadie consideraba que habían sido segregadas sino, a lo sumo y por una violencia inaceptable, separadas transitoriamente. En las palabras de Bákula, "suponer que el Perú se había batido cuatro años con tan cruento y doloroso esfuerzo para que Bolivia obtuviera una recompensa, resultaba una inconsecuencia".

Por su parte, el Canciller Arturo García Salazar subrayó (30 de abril 1919) de manera contundente: "el Perú jamás consentirá en hacer dejación de sus derechos sobre esos territorios, que no está dispuesto a cederlos a ningún precio". En 1926, cuando todavía disputaba el



dominio de Arica, se vio “en el duro trance de desestimar la propuesta del Honorable señor Secretario de Estado Kellogs”, que mencionamos líneas arriba. Y en 1976, cuando llegó a sus manos la consulta que le remitió el Gobierno de Chile con los resultados de la negociación que había avanzado con Bolivia desde el abrazo de Charaña, respondió con un nuevo planteamiento<sup>35</sup> —un área portuaria trinacional entre el casco norte de Arica y la línea de la Concordia, así como entre el Océano Pacífico y la Carretera Panamericana—, que no fue aceptado por Chile.

Es así como se ven las cosas desde Bolivia. Intentemos explicarnos la lógica y los intereses del Perú.

Tacna y Arica eran gemelas, se complementaban económicamente. Arica tenía el comercio, Tacna la agricultura. Arica el centro aduanero, Tacna, la capitanía cultural. “Se concentró en Tacna y su provincia la presencia peruana, mientras que en Arica los hechos habían sufrido un cambio” —dice Juan Miguel Bákula en el libro tantas veces mencionado. “No sólo era Arica una plaza fuerte, sede del poder militar y naval de Chile, sino era un polo de actividad internacional, al que la construcción del ferrocarril a La Paz y el tráfico comercial, impusieron una función determinante. Aún cuando, todavía hoy, se siguen subrayando otros elementos, reitero mi convicción en el sentido que la necesidad impostergable de salvar a aquel reducto invencible (Tacna) se convirtió en un imperativo de acción política”.

Consiguió su propósito y salvó el honor. El Perú “rescató la provincia de Tacna y a sus pobladores, lo que no estaba en la mente chilena cuando se acepta negociar en Washington”. Y logró además confirmar la presencia del Perú en el puerto de Arica. Y se ha negado, desde entonces, con diferentes argumentos, a perder o reducir esa presencia. Es un punto de honor de la política exterior peruana.

Durante cerca de sesenta años se mantuvieron observaciones al cumplimiento de varias obligaciones derivadas del Tratado de 1929, hasta que, en noviembre de 1999, se suscribió el Acta de Ejecución. Cerrado ese capítulo, surge el diferendo sobre la delimitación del territorio marítimo, cuyas características se han descrito en el punto anterior de este artículo.

En verdad, en el fondo, Perú no quiere que Bolivia vuelva al mar, con soberanía, por territorios que fueron peruanos. Ollanta Humala, candidato a la presidencia, confirma ese punto de vista en entrevista a AFP del 19 de enero de 2006. En esa oportunidad, expresó: “Chile le ha quitado territorios a Bolivia y deberá buscar una salida al mar por territorio que fue boliviano. Es lógico, no por territorio que fue peruano. Arica ha sido territorio peruano.”

Es evidente que Perú tiene intereses en la zona. Por eso, no cabe ninguna duda que la negociación de un arreglo definitivo de los problemas heredados de la Guerra de 1879, debe considerarlos apropiadamente. No tiene sentido colocar a ese país en el dilema de responder sí o no a un eventual acuerdo boliviano-chileno. No tiene base ética. Es discutible desde el punto de vista jurídico, pero, ante todo, ya demostró que no funciona.

Arica es el punto nodal de la solución del conflicto histórico entre Chile, Perú y Bolivia, en donde confluyen historia, sentimiento e intereses. La agenda de la negociación incluye, por lo menos, los siguientes temas:

- extensión y características del corredor y la playa en el mar que se transferirían a Bolivia para una conexión territorial soberana con el Océano Pacífico;
- pautas para definir los límites marítimos de Bolivia con Chile y Perú;
- estatuto del Puerto de Arica;
- preservación de los vínculos históricos de Arica, Tacna y el nuevo territorio boliviano;
- desmilitarización de la zona y régimen de seguridad;
- compensaciones, no territoriales;
- régimen aduanero y de libre tránsito entre los tres países;
- régimen de acceso y uso del aeropuerto de Chacalluta y de los servicios disponibles en la zona.

El tratamiento de esa agenda llevará tiempo, por su complejidad técnica y jurídica. Pero el sólo dato de su comienzo cambiará el curso de la historia.

Para eso se requiere la expresión formal de la determinación de Chile de ceder el corredor en su territorio, de la disposición del Perú para aceptar la cesión, en términos que consideren sus propios intereses y, por cierto, la decisión de Bolivia de resolver por esta vía su demanda histórica, de manera definitiva.

Chile encontrará seguridad, paz y, ahora sí, amistad. Perú afirmará los vínculos históricos entre Arica y Tacna y su presencia en el puerto de Arica. Bolivia volverá al mar. Y, de esa manera, se habrá cerrado, por fin, la Guerra del Pacífico.





## El marco de integración y cooperación

### El proyecto trinacional

La solución política que ha sido descrita en párrafos precedentes debe complementarse con un acuerdo de cooperación trinacional. Sus elementos principales fueron puestos a consideración del Gobierno de Chile<sup>36</sup> al comenzar el año 2000. Se trata de un programa de desarrollo trinacional, que incluye el Norte de Chile, el Sur del Perú y el Occidente de Bolivia, que contribuya a reconstruir el espacio económico y cultural que esas regiones conforman, cuya constitución fuera interrumpida por la guerra del Pacífico<sup>37</sup>.

Se trata de una mega región de cerca de 700.000 km<sup>2</sup> y 5.000.000 de habitantes, que incluye ciudades tan importantes como La Paz, Oruro y Potosí en Bolivia, Arequipa, Puno y Tacna en el Perú y Arica, Iquique y Antofagasta en Chile. Pese a su potencial minero, turístico y su emplazamiento estratégico en el Pacífico central, las tres subregiones nacionales son las de menor desarrollo relativo de los tres países, consecuencia de su desarticulación.

Ese programa de cooperación, en cuya formulación y ejecución se preveía la cooperación de organismos multilaterales de desarrollo, como la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se proponía:

la conformación de un espacio económico común, que reúna y potencie los recursos naturales, las ventajas comparativas de la zona, que aproveche su propio mercado y prepare los recursos humanos necesarios para crear ventajas competitivas:

- la articulación de ese espacio con los grandes mercados latinoamericanos del Atlántico. Dicho en dos palabras, su horizonte de crecimiento futuro descansaba en la hipótesis de las rutas interoceánicas y la conexión con el mercado del Brasil y Argentina.

En la antigua estrategia de desarrollo hacia adentro, estas regiones se situaban en los extramuros de las políticas nacionales de crecimiento. En una visión de desarrollo externo, estas regiones fronterizas se colocan en la línea de avanzada de las nuevas estrategias y se constituyen en punto inexcusable de comunicación y articulación. Su importancia relativa se modifica substancialmente.

Sin embargo, las condiciones políticas actuales no facilitan la construcción de ese espacio y las dificultades operativas son significativas, en sí mismas. Los problemas políticos tienen que ver esencialmente con la

solución del planteamiento boliviano de reintegración marítima y la controversia entre Chile y Perú, a propósito de los límites marítimos.

En cambio, sí se deben mencionar los problemas que resultan de la carencia de la infraestructura de transportes, comunicaciones y servicios que faciliten la inversión y el comercio en la región. En los últimos años se han hecho avances fundamentales en la conexión caminera, con la conclusión de las rutas La Paz-Patacamaya-Arica y Desaguadero-Ilo, pero la cantidad de trabajo que queda por hacer en este campo es inmensa. Baste mencionar los caminos de Oruro-Pisiga-Iquique y La Paz-Arequipa para subrayar este punto, sin siquiera incluir la modernización y actualización de las rutas que conectan a Bolivia con el Brasil y Argentina, que deberían formar parte crítica de este programa.

En Bolivia, los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí suman 305.791 km<sup>2</sup> y cobijan a una población próxima a los 3.000.000 de habitantes. En la zona altiplánica el clima es seco y árido, con producción agrícola significativa en la proximidad de los Lagos Titicaca y Poopó. Su potencial turístico es muy grande por la atracción del Lago Sagrado, las ruinas de Tiahuanaco, la Villa Imperial de Potosí, Sucre y el Carnaval de Oruro. La expansión reciente de las exportaciones de textiles, orfebrería y artesanía indica que la dotación de mano de obra calificada es un recurso que debe tomarse en cuenta para el desarrollo industrial de la zona. La inversión en el proyecto minero de San Cristóbal y el éxito de la empresa aurífera Inti Raymi señalan que la explotación minera andina puede recuperar en Bolivia su antigua significación, luego del colapso de la minería estatal.

La I y II Regiones en Chile, completan más de 185.148 km<sup>2</sup> de extensión y tienen una población próxima al millón de habitantes. El clima es desértico y árido, con notoria escasez de agua. Valles angostos en las cuencas de los ríos Lluta, Vítor, la quebrada de Camarones, Loa, sólo permiten labores agrícolas de pequeña escala. La minería es la más importante actividad económica de estas regiones. Los principales centros de producción de cobre de Chile se encuentran aquí. Sin embargo, se reproduce en esta región el modelo de economías de enclave, tradicional en la explotación minera. El otro puntal de la economía del norte chileno, con mayores efectos en el desarrollo de la región, es la atención del comercio con Bolivia, que se conecta por el camino Patacamaya-Arica y los ferrocarriles La Paz-Arica y Oruro-Antofagasta y se despacha a través de los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta. La Zona Franca de Iquique responde a la lógica de impulsar este comercio.

El punto que destaca más pronto es el de la infraestructura física y los medios de facilitación del comercio, en la doble ruta de acceso al Pacífico y al Atlántico. La creciente producción del territorio agrícola que incluye el oriente boliviano y el Centro Sur brasilero, destinada al mer-

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

cado de los países latinoamericanos del Pacífico y de ultramar, requiere de caminos, ferrocarriles y puertos adecuados al volumen y características de la carga. Por el otro lado, la producción peruana y chilena llegaría a los mercados brasileros y argentinos por esas rutas. Esa nueva dimensión del comercio continental requerirá un enorme esfuerzo de modernización de medios de comunicación que fueron diseñados para el servicio de pequeños mercados internos. Por cierto, deben examinarse cuidadosamente las modalidades de financiamiento de la construcción de esa infraestructura, de interés continental, cuyo costo se encuentra más allá de los medios limitados de Bolivia y, eventualmente, de Chile y Perú. La responsabilidad básica de la construcción de este tipo de infraestructura física es el Estado, aunque no debiera descartarse el sistema de concesión por peaje en algunos tramos y en algún momento.

De la misma forma, tiene que examinarse la conexión física de las tres regiones entre sí, mediante caminos secundarios y vecinales, electrificación y telefonía rural y programas de saneamiento ambiental, encaminados a crear un mercado propio en la zona integrada. Es un esfuerzo más pequeño, que no tiene la espectacularidad de las vías biocénicas, pero que influirá decisivamente en el nivel de vida de las poblaciones aledañas. El trabajo dentro de esta zona debería procurar también la conciliación y aproximación de los planes de educación y salud de los tres países, para aprovechar experiencias comunes y economías de escala. Este es un tema en el que claramente los protagonistas principales deben ser los gobiernos locales, con el apoyo del gobierno central.

Una cuestión que requerirá entidad de análisis propio es el relacionado con el sector de servicios, en sus diversas modalidades, de soporte al comercio, de apoyo a la producción y de entretenimiento. En este orden de ideas, la modernización de puertos, centros de almacenamiento, sistemas de facilitación de comercio, medios de apoyo al transporte en carretera, bancos, seguros, hotelería, mercados, postas —para mencionar algunos de los servicios que se requerirán en la región—deberán examinarse en profundidad. En este campo, el actor básico es el empresario privado. Los gobiernos -nacional y local—pueden facilitar el espacio de encuentro y análisis, pero la gestión operativa debe encomendarse al sector privado.

La región es una de las más importantes y ricas estructuras mineras del planeta. La exportación de cobre, oro, zinc, estaño, plata, de esta parte del escudo andino ha sido fuente de sustento de la economía de Bolivia, Chile y Perú, desde siempre. En los últimos años se ha convertido en el centro de la inversión de corporaciones transnacionales, que utilizan tecnologías de punta y miran el mundo como su mercado. Probablemente, los tres países se beneficiarían sustantivamente si examina-

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

ran la posibilidad de coordinar su política y legislación minera o, en una hipótesis más avanzada, de crear un régimen jurídico común, que otorgue mayor estabilidad al inversionista, por su carácter de tratado internacional. En ese marco de coordinación tendrían que estudiarse los temas relacionados con la explotación de yacimientos situados en dos países; la facilitación del movimiento transfronterizo de trabajadores, equipo y mineral, tanto en el plano jurídico y administrativo como en el de infraestructura física; la situación jurídica de empresas que operan en ambos puntos de la frontera y la solución de las cuestiones tributarias y administrativas. Debe observarse que, probablemente, el centro de esta actividad será la gran corporación transnacional.

Un asunto que con toda seguridad cobrará creciente importancia –por lo menos en el intercambio boliviano-chileno—es el de la explotación, transporte y utilización de agua. Las poblaciones y actividades económicas de la costa del Pacífico tienen deficiencias severas de abastecimiento de este elemento y todo indica que existen depósitos significativos de agua en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, situada en territorio boliviano. La magnitud del tema, que crecerá en importancia y urgencia a medida que avance el siglo, sugiere la necesidad de un estudio particularmente cuidadoso del potencial y posibilidades de protección, monitoreo y aprovechamiento de este recurso, en condiciones que satisfagan los intereses de todos los países, su propia expectativa de desarrollo y la protección del medio ambiente.

Finalmente, la enumeración de áreas de trabajo en conjunto no puede limitarse a la explotación de recursos naturales –agrícolas o mineros— y tiene que incluir el sector manufacturero, generador de valor agregado y de incorporación de conocimiento a la actividad productiva. La ampliación del mercado beneficiará sin duda a la mejoría de la escala actual de operación de la industria de consumo inmediato de los tres países. Sin embargo, el estudio debería buscar también las condiciones que permitan la expansión de la producción industrial de la región hacia los mercados internacionales, desde los sectores tradicionales de textiles, orfebrería y muebles hasta los más modernos de la industria basada en el conocimiento. Los analistas deberían preguntarse si la región se puede ver como un *cluster* de tecnología moderna, en el futuro próximo o mediano y sugerir las medidas para que ese horizonte se concrete.

### **La dimensión del siglo veintiuno**

Han ocurrido muchas cosas desde que ese planteamiento se presentó, al comenzar el año 2000. Ahora se insinúan oportunidades que cambian la esencia de ese planteamiento. Modifican su dimensión, amplían sustantivamente su alcance, pero, sobre todo, subrayan su urgencia.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

Comencemos por mencionar el potencial de desarrollo de la zona trina mencionada, multiplicado por el efecto combinado del impacto de China en el mercado de materias primas y el extraordinario crecimiento económico del Brasil.

Enrique Iglesias suele decir que el efecto de la incorporación de China a la economía mundial es equivalente a la construcción de un segundo piso en la casa familiar. Gracias a China, en gran medida, han caído los precios globales de las manufacturas y servicios de mano de obra intensiva, pero, sobre todo, ha aumentado el valor de las materias primas —minerales, alimentos, energía— que el nuevo gigante necesita para sostener su crecimiento, que, por lo que estiman los expertos, tiene todavía un amplio horizonte de expansión.

Por eso China necesita y busca una relación estratégica con América del Sud. Y en este caso, la expresión lleva la connotación histórica de largo plazo que el uso cotidiano le quitó. Requiere acceso a materias primas. Alimentos en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia. Energía en Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia. Minerales, en Chile, Perú, Bolivia.

El principal destino de esa relación es Brasil, convertido en uno de los principales exportadores mundiales de productos agroindustriales. En la frase *The Economist* "...el apetito de China por lo que Brasil produce, agudizada por la urbanización, parece tan inevitable como su propio ascenso a la condición de superpotencia"<sup>38</sup>. La tasa de crecimiento anual de sus ventas al exterior duplica la de Estados Unidos y la Unión Europea y es uno de los pocos productores mundiales de alimentos que no ha desarrollado todo su potencial. A diferencia de sus competidores no se está quedando sin tierra. Puede agregar 90 millones de hectáreas a las 60 millones que tiene cultivadas, sin afectar la foresta húmeda<sup>39</sup>.

Esas dos grandes tendencias —demanda china y oferta sudamericana de materias primas— confluyen en el Pacífico Central. Allí se deberán construir los puertos —Mejillones, Iquique, Arica, Matarani, Ilo, están en la lista de opciones— que sirvan de puerta de salida del gigantesco potencial granelero del centro oeste brasilero y su proyección paraguaya y boliviana. Y del cobre, del hierro, del gas, de la carne, de Chile, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina. Esos puertos pueden ser el equivalente, en el nuevo siglo, de Valparaíso, Callao, Buenos Aires, Río de Janeiro.

Bolivia tiene dos funciones críticas en esa proyección. La primera, es evidente. Por los caminos y ferrocarriles de su territorio se moverán buena parte de esos productos. Algunas de las rutas interoceánicas más importantes, sobre todo las que vinculan los centros agropecuarios del medio oeste brasilero con el Pacífico, pasan por territorio boliviano. Ya están identificadas como estratégicas en los planes de integración

Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú

Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra

caminera del IIRSA. La segunda, es crítica: sus reservas de gas natural serán la energía que requiere ese inmenso polo de desarrollo.

En efecto, el extraordinario crecimiento de las reservas de gas natural en Bolivia, lo convirtió en el centro de la oferta energética de los países del MERCOSUR, incluyendo Chile. Sus reservas aseguran la oferta de gas natural boliviano a Brasil, Argentina y Chile (sin contar a Uruguay y Paraguay) por los próximos treinta años y hay razones para suponer que su volumen es todavía mayor.

Bolivia requerirá puertos en el Pacífico para exportar gas a los mercados de ultramar. Pasó la expectativa del proyecto de Pacific LNG, pero llegarán otras y Bolivia tendrá que aprovecharlas. Además, Chile necesita energía de Bolivia. Siempre puede encontrar opciones diferentes de abastecimiento, pero su costo influirá, tal vez severamente, en la tasa de desarrollo de su economía.

La confirmación de la condición de Bolivia como abastecedor estratégico de energía en la región y la discusión sobre la ubicación del puerto por el que se exportará LNG a los mercados del Pacífico, movió las aguas del relacionamiento político regional, sin contar la tormenta social interna. Perú usó todos los recursos a su alcance para impedir que el puerto se estableciera en territorio chileno, la movilización social se llevó por delante el sistema político boliviano (ya para entonces muy debilitado) y la negociación chileno-boliviana terminó en la confrontación de Monterrey.

El hecho es que la dotación de los recursos, la dirección natural de las rutas a los mercados de ultramar, los requerimientos de energía de la región, son ahora un dato nuevo e inexcusable de las relaciones entre Bolivia y Chile. Ninguna negociación seria entre Bolivia y Chile (y Brasil, Argentina y Perú) podrá evadir, de aquí para adelante, para bien o para mal, la consideración de este tema. No asumirá, tal vez, la fórmula provocativa de "gas por mar", pero no dejará de figurar en el paquete de las cosas que se pueden hacer juntos.

Desde que esos nuevos factores irrumpieron en escena, el tema de la reintegración marítima dejó de ser un problema nacional boliviano. Está ahora en el interés de Brasil, de la comunidad sudamericana, y, sobre todo, del propio Chile y Perú. Todos tienen interés estratégico en liberar el potencial de crecimiento que ha sido descrito sumariamente. Y la demanda boliviana aparece como el obstáculo político que se debe remover. Eso explica el creciente movimiento diplomático en torno al asunto. Ya no se trata sólo de reiteración de la "simpatía" o "solidaridad" latinoamericana con la causa boliviana. Ahora están en juego intereses más concretos.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

Ese sentido de urgencia toma ahora una dimensión más ominosa. La reposición de una controversia territorial entre Chile y Perú, a propósito de los límites marítimos, añade un componente de amenaza a la paz, que siempre estaba presente, pero que no tenía la inmediatez que ahora asoma. El riesgo de situaciones de hecho en el área marítima en disputa y el comienzo de otra carrera armamentista, ya no es una hipótesis descartable. En un peligro real.

Los tres países están en una encrucijada. Pueden escoger el camino de la cooperación, de la modernización, de la inserción competitiva en la economía mundial. O pueden, tal vez por la fuerza de la inercia, mantener el curso que ahora siguen, en cuyo caso, sería recomendable que se prepararan para días más difíciles.

Si escogen, como debiera ser, la primera opción, tendrán que pagar un precio: el de enfrentar y resolver los problemas del pasado.

Pueden hacerlo.

*Una mirada  
a las relaciones  
Bolivia-Chile-Perú*

*Por Gustavo  
Fernández  
Saavedra*

## Notas

- 1) Ibañez Rojo Enrique. ¿Democracia neoliberal en Bolivia? Sindicalismo, crisis social y estabilidad política. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, EIAL. Volúmen 4 N°2, Julio-Diciembre 1993, Universidad Complutense, Madrid.
- 2) Ibidem.
- 3) Aranibar Quiroga Antonio. Experiencias de diálogo: el caso boliviano. En el Foro Procesos de Diálogo Democrático en Latinoamérica, Caracas, 3 de julio de 2002.
- 4) Ibidem.
- 5) Lazarte R. Jorge. Bolivia: elecciones el nuevo mapa político y problemas de gobernabilidad difícil. <http://archives.econ.utah.edu/archives/reconquista-popular/2002w27/msg00112.htm>
- 6) Lazarte R. Jorge. ¿Crisis de los partidos o crisis de la política? En Crisis de la democracia y de la representación. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 2003.
- 7) García Linera Álvaro. Citado en Cabezas Fernández Marta. Bolivia: tiempos rebeldes, coyuntura y causas profundas de las movilizaciones indígenas populares. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6DDB5X?OpenDocument>
- 8) Corte Nacional Electoral.
- 9) García Linera Álvaro. Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política. 2004.
- 10) Ibidem.
- 11) Laserna Roberto. Representatividad étnica. Publicado en Los Tiempos, Domingo 4 de enero de 2004.
- 12) Escobar de Pabón Silvia. Demandas ignoradas, políticas anti-campesinas Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social. <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal12/d1escobar.pdf>.
- 13) Romero Pittari Salvador. El Nuevo Regionalismo. Presentado en la Conferencia "Bolivia después de la Hiperinflación". Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Diciembre de 1988.
- 14) Embajada de Bolivia en la República Argentina. [www.embajadadebolivia.com.ar/infecon.htm](http://www.embajadadebolivia.com.ar/infecon.htm). 2000
- 15) CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005. Agosto de 2005.



- 16)Araníbar Antonio. Impacto de los cambios de la Política Exterior Estadounidense en la Región: El caso de Bolivia. Proyecto Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional Evaluación del impacto de la política de seguridad de Estados Unidos en América Latina post 11/09/01. Santiago de Chile, 13 de enero de 2004.
- 17)Labaqui Ignacio. Bolivia: Crisis y Después... [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_nota=395](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=395) 4/11/2003
- 18)Cabezas Fernández Marta. Bolivia: tiempos rebeldes, coyuntura y causas profundas de las movilizaciones indígenas populares. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6DDB5X?OpenDocument>
- 19)Citado en: Chávez Walter. El abc de la crisis política boliviana. La Insignia. Bolivia, 7 de marzo de 2005.
- 20)Corte Nacional Electoral. La Paz, Bolivia, Diciembre de 2005.
- 21)Flavio Escóbar Llanos es boliviano, economista. Este documento ha sido elaborado para el ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Bolivia), en octubre de 2005.
- 22)Este documento ha sido elaborado para el ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Bolivia) en noviembre de 2005.
- 23)Stockholm International Peace Research Institute. [www.sipri.org](http://www.sipri.org)
- 24)Land-locked developing countries: their characteristics and special development problems. UNCTAD/ST/LDC/5. 11 Jly, 1985
- 25)Juan Miguel Bákula. Perú: entre la utopía y la realidad. Tomo II. Pág. 1147
- 26)El Mercurio. 1 de noviembre 2005
- 27)Ver Pérez Yoma. Una misión: las trampas de la relación boliviano.chilena. Cayetano Llobet. La Prensa, 17 de abril, 2005
- 28)Gustavo Medeiros. Op. Citado.
- 29)Mario Barros. Historia Diplomática de Chile. Pág. 439
- 30)Gustavo Medeiros Q. Jaime Mendoza y la política internacional de Bolivia. En "Raíces de la doctrina internacional de Bolivia. Pág. 45 y siguientes.
- 31)*"sus esfuerzos, valimiento y poderoso influjo con el Bajo Perú, para que la línea divisoria de uno y otro Estado se fije de modo que, tirándola del Desaguadero a la Costa, Arica venga a quedar en el territorio de esta República, que harás las indemnizaciones necesarias".* Jorge Gumucio Granier. Charaña. Pág. 70
- 32)Jorge Gumucio. Op. Citado. Pág. 80
- 33)Juan Miguel Bákula. Op. Citado.
- 34)Jorge Gumucio, en Charaña y Juan Miguel Bákula, en Perú, Utopía y reali-

dad, describen esas experiencias, desde sus perspectivas nacionales.

- 35)"El Canciller de la Puente pretendía lograr lo que el Presidente Leguía no pudo: poner simbólicamente un pie en la heredad de Bolognesi". Jorge Gumucio. Op. Citado. Pág. 194
- 36)El planteamiento se consultó también con el Perú, que adelantó su interés (Pérez de Cuéllar, Trazegnies). En Chile, personalidades políticas como Gabriel Valdés, Sergio Bitar, Ricardo Lagos, expresaron su apoyo. La Cancillería chilena (Heraldo Muñoz), sin embargo, tenía reservas y reafirmó la tesis que toda conversación con Bolivia debía ser bilateral.
- 37)Se han escrito importantes contribuciones sobre esta iniciativa. Ver los dos tomos de Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú. Antonio Aranibar Quiroga. Bolivia, Perú y Chile: hacia un futuro compartido.
- 38)The Economist. The harnessing of nature s bounty. Brazilian agriculture. Nov. 3rd. 2005
- 39)Silvio Crestana. Embrapa. The Economist. Op citado.

## **Bolivia-Chile:** hacia la construcción de agendas conjuntas

### **Autores:**

Luis Maira,  
Cristián Fuentes,  
Flavio Escóbar Llanos,  
Gustavo Fernández Saavedra.

Fundación Friedrich Ebert, 2007.  
ISBN 978-987-20736-4-0

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

### **Fundación Friedrich Ebert** en Chile

Darío Urzúa 1763  
Santiago - Chile  
Teléfono: 56-2-341 4040  
[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

### **Coordinación Editorial:**

Elisabet Gerber

### **Diseño y diagramación:**

Ildefonso Pereyra  
yunque1@yunquemm.com.ar