ICEI Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Redri
Revista electrónica de relaciones internacionales
iberglobal

La demanda de Bolivia por el acceso al mar

Ileana Cid Capetillo
Profesora de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional Autónoma de México (México D.F.)

En la historia y la actualidad de las relaciones entre los países andinos, hay un tema que recurrentemente aparece amenazando con dar pie a la formación de conflictos diplomáticos y/o bélicos cuyo alcance trasciende al conjunto del subcontinente latinoamericano, con consecuencias de carácter social, económico y político. Nos referimos a la mediterraneidad de Bolivia y su permanente demanda por un acceso al mar a través de un supuesto territorio sobre el cual ejerza soberanía nacional.

El problema tiene una larga historia de más de un siglo, a partir de la Guerra del Pacífico que se desarrolló entre 1879 y 1883 enfrentando a Bolivia y Perú (que tenían un pacto de asistencia mutua desde 1873) con Chile. Como resultado de la confrontación, en la que perdieron la vida un total de 23,000 soldados de los tres países contendientes y cuya última batalla se libró el 10 de julio de 1883, Chile se quedó con el territorio de dos provincias: Tarapacá (con una extensión de 58 698 kms. cuadrados) y Antofagasta (con 126 444). En la actualidad, ambas provincias suman 185 142 kilómetros cuadrados de los 756 698 que abarca Chile, una proporción muy importante. De esos territorios, Arica y Tarapacá fueron perdidos por Perú y el resto por Bolivia, lo cual significó que ésta se quedara sin acceso al Océano Pacífico. Para establecer las condiciones posbélicas, se firmó el 20 de octubre de 1904 un Tratado de Paz y Amistad entre Bolivia y Chile y se delimitaron las nuevas fronteras.

En el marco legal que rodea el problema, debemos también mencionar que existe un tratado de 1929, entre Chile y Perú, en el cual se acuerda que una supuesta concesión chilena para dar una salida al mar a Bolivia, en caso de involucrar territorio que anteriormente perteneciera a Perú, sólo puede ser presentada con la previa consulta y aprobación de este país.

Por supuesto, desde que se suscitó este conflicto hace más de un siglo y ahora que se ha reabierto el tema, debe ser considerada, como un factor básico del análisis, a la geografía, que implica extensión territorial, ubicación, fronteras y, de manera relevante, existencia de recursos naturales en relación con desarrollo tecnológico, oferta y demanda internacional, características de la producción, precios, etcétera. A finales del siglo XIX, el descubrimiento de yacimientos de salitre en Antofagasta hizo de ésta una zona muy atractiva para los inversionistas, en este caso de británicos que resultaron muy favorecidos y que lograron que la explotación del recurso les redituara considerables ingresos. En la actualidad, la minería representa, tanto para Chile como para Bolivia, una actividad fundamental para su economía. Los recursos minerales, el gas y la existencia de agua en la región forman parte de las consideraciones que tienen en mente los gobernantes de ambos países, por lo que – seguramente – son factores que harán muy compleja la toma de decisiones en cualquier negociación.

Sin duda alguna, la condición de mediterraneidad de Bolivia es un trauma nacional que tiene una vida centenaria y al cual recurren los gobernantes, cuando la ingobernabilidad o las demandas sociales se hacen incontrolables, mediante llamados "patrióticos" o "nacionalistas". Incluso se le atribuye a la falta de acceso al mar la causalidad del subdesarrollo del país, al grado de que la pretensión de superar esta limitante es la causa real de otra guerra que sostuvo Bolivia pero

entonces con Paraguay y viendo hacia el este, a las costas del Océano Atlántico. Entre 1932 y 1935 tuvo lugar la Guerra del Chaco cuya solución implicó un esfuerzo diplomático considerable en el seno de la Sociedad de Naciones así como la participación en un grupo mediador que comprendía a Brasil, Argentina, Chile, Perú, Estados Unidos y Uruguay. Con un total de 50,000 bolivianos y 35,000 paraguayos muertos, los resultados fueron más bien pírricos y se habla de una guerra en que no hubo vencedores ni vencidos, aunque del territorio en disputa mantuvo el control Paraguay sobre tres cuartas partes y el resto quedó bajo soberanía boliviana.

De entonces a la actualidad, la demanda boliviana no ha desaparecido pero su intensidad varía de acuerdo a las condiciones del momento nacional o internacional. Eso ha provocado una relación difícil con Chile, al grado de que entre ambos países no existen relaciones diplomáticas plenas desde 1962, salvo un paréntesis entre 1975 y 1978, y sólo mantienen representaciones mutuas a nivel de consulado. Por cierto que, en el curso de la actual crisis diplomática el presidente chileno, Ricardo Lagos, en un esfuerzo por crear condiciones favorables para el curso de las relaciones bilaterales, nombró como cónsul en Bolivia a Emilio Ruiz Tagle, un diplomático de carrera con prestigio, quien atenderá la representación que ha esta acéfala desde hace diez meses, cuando se retiró a Edmundo Pérez Yoma. El cónsul de Bolivia en Chile es Gustavo Fernández.

Sin embargo, el intercambio comercial mutuo es importante, al grado de que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2003 la importaciones totales bolivianas ascendieron a 1 163 millones de dólares, de las cuales 34% procedieron de Chile. Ambos países son estados asociados del MERCOSUR y su participación ha sido revitalizada en los últimos tiempos.

Los antecedentes de política interna son resaltados como elemento explicativo por numerosos analistas. En el caso de Chile el largo periodo de dictadura y la aplicación de una política neoliberal ortodoxa que ha favorecido, sobre todo, a las empresas transnacionales cuyos intereses están vinculados con los recursos y las condiciones de la zona en disputa. En algún momento se realizaron algunas negociaciones para alcanzar un tratado de libre comercio en el que Chile estaba ofreciendo prerrogativas a Bolivia pero, de acuerdo al Instituto de Ecología Política el interés principal del Ministerio chileno de Relaciones Exteriores es la negociación del agua que se realiza a nombre de las transnacionales que requieren del vital líquido para nutrir el sistema industrial y minero de empresas como La Escondida, Doña Inés de Collahuasi, Codelco, Soquimich y otras. Nuevamente destaca el interés sobre el gas y el agua de la zona y su presencia como elementos a considerarse en la revisión de la demanda boliviana.

La postura de Chile es que Bolivia puede tener acceso al mar con base en acuerdos económicos y comerciales bilaterales, sin transacciones de soberanía, y al mismo tiempo se opone a la multilateralización del problema.

En el caso de Bolivia, la situación es en extremo compleja. Las desigualdades sociales, la compleja composición de la sociedad que se ha visto exaltada por la agitación indigenista, la existencia de una estructura productiva muy poco desarrollada y con escasas posibilidades de participación en el competitivo sistema comercial internacional pero, sobre todo, las dificultades de gobernabilidad son sólo algunos de los problemas estructurales e históricos que aquejan al país. Baste recordar que, de 2001 a la fecha cuatro mandatarios han intentado gobernarlo en medio de crisis recurrentes y explosiones sociales y políticas. El 6 de agosto de 2001 dimitió el presidente Hugo Banzer e inició su mandato Jorge Quiroga quien, a su vez, es sustituido en 2002 por Gonzalo Sánchez de Lozada (que ya había sido presidente entre 1993 y 1997). El escándalo provocado por el proyecto de construcción de un gasoducto hacia un puerto chileno que permitiera la salida del energético con destino a México y Estados Unidos generó reclamos y descontentos que reavivaron la discusión sobre el "derecho histórico" de Bolivia de contar con una salida soberana al mar, al grado de que se

suscitó la dimisión del mandatario que tuvo que ser sustituido por el actual presidente Carlos D. Mesa, quien le ha dado un gran impulso a la demanda de su país, presentándola en todos los foros latinoamericanos o continentales.

La posición boliviana es contundente. No basta con tener una salida libre a sus mercaderías, así sea con condiciones favorables claramente establecidas, si en ello no está involucrado el control soberano sobre un territorio propio. Además ha trabajado consistentemente para obligar a los países de la región a tomar posición frente al problema. Con respecto a Perú, el presidente Mesa afirma que si este país también perdió territorio en la guerra de 1879, ahora debería actuar como mediador en el conflicto fronterizo con Chile pero el Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Rodríguez Claros, ha rechazado contundentemente esa posibilidad aunque el gobierno peruano no renuncia al derecho que le asiste de ser consultado en caso de que el territorio involucrado se ubique en la parte que alguna vez le perteneció.

El presidente Mesa ha logrado algunos apoyos a su postura. Todo mundo recuerda que en el marco de la Cumbre Iberoamericana, realizada en Bolivia en 2003, el presidente venezolano Hugo Chávez afirmó que soñaba bañarse en una playa boliviana. Su ministro de Relaciones Exteriores, Roy Chaderton, con la intención de explicar el exabrupto afirmó que lo que "nosotros (los venezolanos) estamos expresando es el deseo de que los actores en este problema se pongan de acuerdo y se llegue a una solución". Como consecuencia de ello, el gobierno de Chile retiró a su embajador de Venezuela.

Al parecer, la postura de Mesa también contaría con la simpatía del presidente Luiz Inacio Lula da Silva, de Brasil. Además, en diciembre de 2003, el ex -presidente de Estados Unidos, James E. Carter, hizo una visita de tres días a Bolivia con el fin de estudiar las condiciones del caso y ofrecer una opción que consistiría en la creación de un comodato en un puerto chileno, sin embargo a los bolivianos no les convence esta figura que implica acceso libre al mar pero no soberanía. Carter sostiene que la demanda de Bolivia es justa y ofreció apoyo técnico en caso de que se inicie una negociación. Por su parte, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan ha ofrecido sus buenos oficios en la búsqueda de un dialogo.

Lo que no ha quedado totalmente claro es el papel que ofrece jugar el presidente de México, Vicente Fox. Como se recordará, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, el 12 y 13 de enero pasados, los presidentes Lagos y Mesa mantuvieron una actitud hostil, a tal grado que en la reseña radial del evento, tanto Fox como el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbéz, comentaron que en el encuentro entre los mandatarios chileno y boliviano pareció que estuvieron a punto de pasar a la violencia física personal. Al respecto, Fox expresó sus deseos de que el problema alcanzara una solución satisfactoria para ambas partes y afirmó que si México podía contribuir en ello podía contarse con su buena voluntad. Bolivia lo interpretó como una oferta de mediación y algunos políticos la vieron como viable, en cambio Chile la rechazó pues sostiene que el problema no debe rebasar los límites de bilateralidad. Sin embargo, todo parece indicar que fue una mala interpretación de una afirmación que no implicaba un ofrecimiento formal.

Debe puntualizarse que se han propuesto diferentes alternativas de solución a la demanda boliviana, entre las cuales podrían mencionarse las que reseña Héctor Vega, abogado y doctor de Estado en Ciencias Económicas, de Chile. Por ejemplo, en la pasada década, el canciller chileno Valdés Subercaseaux, sostuvo negociaciones secretas con su homólogo boliviano Guevara Arce, en las que se consideró la fórmula de un "enclave costero" o "zona portuaria internacionalizada" conectada por tierra con el territorio boliviano. Se trataría de una zona internacionalizada, con soberanía compartida por Chile, Bolivia y Perú, asociados en una empresa tripartita que operaría una empresa petroquímica integrada que se alimentaría con crudo boliviano. Esta propuesta ofrece una vía que, si se ubicara

entre el río Loa y el paralelo 26º, prescindiría de la aprobación del gobierno de Lima, además esta solución concuerda con la segunda preferencia expresada por Bolivia, en las negociaciones de Charaña, donde pide una zona "enclave" con soberanía, que se ubicaría en un área a determinarse, próxima a Iquique, Antofagasta o Pisagua y cuya extensión incluiría 50 kms. de costa y 15 kms. de profundidad.

Por otra parte, el mismo Vega, junto con Héctor Donoso, plantean que cabría la posibilidad de una salida con un enclave territorial soberano en Patillos, Iquique, o en otra zona que no hubiera pertenecido a Perú, como en Antofagasta. En ese punto se establecería una industria petroquímica de grandes proporciones que refinaría crudo boliviano y gas. A Chile se le procuraría una salida al Atlántico, vía Brasil, a través de un enclave chileno soberano en territorio boliviano, situado frente a Corumbá. Se parte de la idea de que estos enclaves estimularían la economía y el intercambio comercial, para lo cual se debería crear una base infraestructural con puertos y servicios conexos como depósitos fiscales, despachantes de aduanas, transporte terrestre, servicios bancarios, bolsas de comercio, estatuto de inversiones *offshore*. Todo ello asentado en un soporte legal aprobado por los respectivos cuerpos legislativos.

Aunque no conocemos de propuestas que incursionen en la vía de experiencias en otras regiones, creemos que el caso de la constitución de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero podría traerse a colación como un ejemplo de cooperación que cerró una larga etapa de conflictos bélicos por causa de delimitación fronteriza, control de territorios y de recursos estratégicos.

En conclusión, el enfrentamiento entre Bolivia y Chile se está imponiendo como un tema difícil de la agenda latinoamericana que, por cierto, contiene otros que igualmente requieren de urgente atención.