

DIPLOMACIA

N° 118 • ENERO - MARZO 2009 • SANTIAGO DE CHILE

(ISSN 0716193X)

EN TORNO A LA PARADIPLOMACIA

Alberto Sepúlveda Almarza

**DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE CONMEMORACION HISTORICA DE CHILE
EN HOMENAJE A JAIME EYZAGUIRRE GUTIERREZ**

Sergio Martínez Baeza

LOS TRATADOS ESTRUCTURANTES EN LAS RELACIONES VECINALES DE CHILE

José Javier Gorostegui Obanoz

LA CUESTION MARITIMA EN LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA

Mila Francisco F

CHILE Y BOLIVIA EN EL MERCOSUR: ANALISIS Y PERSPECTIVAS

Gonzalo Figueroa Hernández

ARTE Y CULTURA

EL ARTE DE LA ARQUITECTURA

Gabriel Barros Ossa

DIRECTOR

Alberto Yoacham Soffia

CONSEJO DE REDACCION

Gonzalo Arenas Valverde
Irene Bronfman Faivovich
Alicia Frohmann Steinberg
Alexis Guardia Basso
James Holger Blair
Ramón Huidobro Domínguez
Javier Illanes Fernández
María Teresa Infante Caffi
Francisco Orrego Vicuña
Carlos Portales Cifuentes
Francisco Rojas Aravena
Luciano Tomassini Olivares
Frank Tressler Zamorano

EDITOR

Luis Eugenio Cádiz Benavides

PRODUCCION Y DISTRIBUCION

Manuel Montecinos Mussiett

SECRETARIA

Maritza Bonifay Vidal

DISEÑO E IMPRESION

versión | producciones gráficas ltda.
teléfono: (56-2) 269 8489 / version@entelchile.net / Santiago de Chile

SECRETARIA Y REDACCION

Catedral 1183 / Teléfonos (56-2) 827 4658 - 827 4734
Fax (56-2) 380 1738 / E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl

Edición de 4.000 ejemplares

www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)

INDICE

EDITORIAL	5
EN TORNO A LA PARADIPLOMACIA <i>Alberto Sepúlveda Almarza</i>	6
DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE CONMEMORACION HISTORICA DE CHILE EN HOMENAJE A JAIME EYZAGUIRRE GUTIERREZ <i>Sergio Martínez Baeza</i>	21
LOS TRATADOS ESTRUCTURANTES EN LAS RELACIONES VECINALES DE CHILE <i>José Javier Gorostegui Obanoz</i>	26
LA CUESTION MARITIMA EN LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA <i>Mila Francisco F.</i>	47
CHILE Y BOLIVIA EN EL MERCOSUR: ANALISIS Y PERSPECTIVAS <i>Gonzalo Figueroa Hernández</i>	70
ARTE Y CULTURA	
EL ARTE DE LA ARQUITECTURA <i>Gabriel Barros Ossa</i>	125

Guía para colaboraciones

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentario de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Formato y estilo

Se invita la contribución de artículos sobre los temas mencionados. El título de un original deberá ser conciso, descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros. Todos los trabajos deben ser a doble espacio. **Las notas *deben* ser citas de fuentes más bien que comentarios de texto o de bibliografía. Los artículos *deben* incluir un resumen que describa sus aspectos principales en 100 palabras; en castellano y en lo posible en inglés.** La tipografía debe ser razonablemente legible, tal como *Times New Roman*, *Arial* o *Courier* y en tamaño 11 ó 12. No se aceptan ilustraciones, salvo gráficos o mapas, los que deben ser titulados. El margen izquierdo debe ser de 2,5 a 3 cm y **el margen derecho sin justificar.**

Procedimiento de entrega

Las contribuciones deben ser remitidas en papel (2 ejemplares) y en registro electrónico escrito en *Word*. DIPLOMACIA no acepta artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad y consistencia con el estilo y formato de la revista.

*Los artículos publicados en DIPLOMACIA,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores:
minrel.gov.cl*

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

Iniciamos 2009 con nuevo material y con la variada temática que procuramos ofrecer permanentemente a nuestros lectores.

En primer término *Diplomacia*, como parte integrante de la Academia Diplomática Andrés Bello, rinde homenaje a la ilustre figura del profesor, historiador y Director nuestro (en 1959-1960 y 1962-1965) Jaime Eyzaguirre. Así, hemos adherido al acto en que el Instituto de Conmemoración Histórica evocó el centenario del nacimiento y los cuarenta años de la muerte de Eyzaguirre. En el presente número transcribimos la intervención de su Director, el también distinguido historiador Sergio Martínez Baeza.

El profesor Alberto Sepúlveda reflexiona sobre un tema de creciente actualidad, la paradiplomacia, que ya nos ha ocupado en números anteriores y es, en parte, reflejo de los procesos globales de acercamiento entre regiones merced a los avances en comunicaciones.

Dos jóvenes diplomáticos chilenos hacen interesantes aportes sobre cuestiones significativas. Javier Gorostiaga escribe sobre el concepto de “tratados vinculantes” y su rol en las relaciones vecinales de Chile. Mila Francisco, por su parte, examina la “cuestión marítima” en las políticas exteriores de Chile y de Bolivia en un análisis objetivo y sensato.

El diplomático Gonzalo Figueroa nos ofrece un completo estudio de la participación de Chile y de Bolivia en el MERCOSUR, que es un útil referente para las perspectivas de tal presencia en el contexto bilateral y en el multilateral.

Finalmente, nuestro colaborador habitual, Gabriel Barros, inicia un estudio del arte de la arquitectura que va a centrarse en sus expresiones en Chile, con una visión crítica de mucha significación. ■

EN TORNO A LA PARADIPLOMACIA

ALBERTO SEPÚVEDA ALMARZA*

Resumen

El ensayo se refiere al desarrollo de la Paradiplomacia y estudia la situación en Europa, Asia, África y América.

Abstract

The essay deals with the development of Paradiplomacy and studies the situation in Europe, Asia, Africa and America.

Introducción

Hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918) las relaciones internacionales estaban centradas en los Estados y, dentro de ellos, en las Cancillerías. Fue la época dorada de los diplomáticos que, incluso, tenían un vistoso uniforme para demostrar su importancia.

Los Embajadores eran los únicos interlocutores ante los gobiernos de otros países y se mantenían complejas reglas de protocolo. Se estimaba que la diplomacia era una actividad propia de las clases altas, sea la nobleza o la gran burguesía. Y en esos años Europa estaba llena de monarquías, de príncipes que ocupaban la cima de la estructura social.

La Primera Guerra Mundial destruyó ese mundo de aristócratas y en forma paulatina comenzaron a surgir otros centros de poder: grandes empresarios, líderes sindicales, intelectuales, políticos provenientes de sectores humildes. Las monarquías de Rusia, Alemania y Austria-Hungría desaparecieron y Europa vio, entre 1917 y 1946, la emergencia de movimientos políticos autoritarios integrados por plebeyos, como el nazismo, el fascismo y el comunismo.

* Abogado, Estudios: Universidad Católica de Chile y Universidad Complutense, Madrid. Profesor de Política Mundial, Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello". Director del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Viña del Mar. Master en Relaciones Internacionales (M.A) y Master en Derecho y Diplomacia (M.A.L.D), Fletcher School of Law and Diplomacy, Estados Unidos. Diploma de Estudios Internacionales, Escuela Diplomática de España. Diploma en Ciencia Política y Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales de España. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Entre 1946 y nuestros días las grandes mejoras en los medios de comunicación y transporte implicaron que las personas, y las organizaciones, públicas o privadas, se comunicaban directamente entre sí, sin pasar por la burocracia de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Como consecuencia, la Diplomacia perdió el monopolio de las vinculaciones internacionales e, incluso, fueron surgiendo oficinas especializadas en labores de relaciones exteriores en las empresas, universidades, agencias de gobierno y en asociaciones culturales o deportivas.

En otras palabras, no sólo las Cancillerías hacían diplomacia, también la efectuaban otras instituciones.

De ahí surgió la denominación de Paradiplomacia para designar estas labores. Y así se habló de una Paradiplomacia de las empresas, de los sindicatos, de las organizaciones sociales y culturales.

Paulatinamente, el término pasó a ser utilizado con mayor frecuencia para designar a la actividad internacional de las organizaciones estatales geográficas intermedias, como provincias, estados, regiones y también municipios.

Para los efectos de esta monografía usaremos el término “Paradiplomacia” como la actividad internacional de las regiones.

Globalización y la crisis del Estado

La palabra “globalización” expresa la idea de que lo mundial, o global, prima por sobre lo nacional. Es decir, que el inusitado desarrollo de las tecnologías de la información (TI) ha permitido que personas de naciones y lugares lejanos puedan comunicarse, llegar a acuerdos o hacer negocios en forma instantánea, usando computadores o teléfonos celulares.

Por otra parte, el abaratamiento de los medios de transporte ha impulsado un incremento considerable del comercio interno y externo. Hoy, millones de personas se desplazan por el planeta ya sea por placer, trabajo o estudios. Nunca en la historia había existido tanta movilidad humana como en nuestros días.

La destrucción del colonialismo y del comunismo ha llevado a la noción de que el planeta es un gran mercado, que se rige por los principios de economía capitalistas.

La conjunción de todos los fenómenos señalados ha implicado un serio desafío para el Estado Nacional clásico y, con ello, a las funciones tradicionales de la diplomacia.

Desde el punto de vista cultural, la globalización atenta contra la rigidez de las culturas nacionales. Los viajes, el cine, la televisión, internet, van generando la divulgación de la música, la cocina, las modas y los hábitos de las diversas regiones del mundo y, en forma acelerada, se produce la uniformidad de las culturas de una clase media que, hoy, es planetaria.

En Japón, Colombia, Kenya, los Estados Unidos o Alemania, las clases medias viven en casas o departamentos de construcción sólida, compran y se divierten en los centros comerciales, ven programas en televisión en colores, viajan al exterior, se desplazan en vehículos motorizados y se preocupan por la educación de sus hijos.

La uniformidad cultural rompe con los nacionalismos y las peculiaridades del pasado.

Y a esto se agrega que los países “subdesarrollados” son, ahora, “emergentes”; es decir, que han tenido, en los últimos años, tasas de crecimiento del PNB superiores a las de los países “desarrollados”. La globalización es un acicate para la expansión del sector “moderno” del mundo.

El Estado Nacional clásico, entonces, pierde gran parte de su ideario excluyente y son frecuentes las voces que piden establecer normas de protección a sectores locales, incluidos los culturales, frente a la competencia externa.

No olvidemos, por otra parte, que el nacionalismo externo llevó a Europa a destrozarse en dos Guerras Mundiales y potencias como Alemania, Francia o Gran Bretaña perdieron sus hegemonías. Los Estados Unidos y la Unión Soviética, primero, y ahora China e India, señalan que sólo los híperestados tienen capacidad para dominar e influir en los asuntos mundiales.

La consecuencia de este diagnóstico fue el desarrollo de proyectos de integración en los cuales los Estados Nacionales van entregando parte de su soberanía a las nuevas entidades. El caso más conocido es el de la Unión Europea. La diplomacia nacional clásica ve cómo surge, por encima de ella, una burocracia de “funcionarios internacionales”.

Y, por otra parte, también las entidades locales llevan a cabo actividades de Paradiplomacia. Y, más aún, se dan casos de divisiones de Estados como consecuencias de conflictos étnicos o culturales como fuera el caso de Austria-Hungría en 1919, La Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia después del fin de la Guerra Fría.

Problemas legales para el ejercicio de la Paradiplomacia

Existen tres modelos de organización jurídica de los Estados.

El primero es el régimen unitario, que implica la supremacía del gobierno central por sobre los organismos locales. Estos últimos sólo tienen los poderes que, expresamente, les confiere la ley. En caso de silencio legal priman las facultades del gobierno central. El jefe del Estado tiene atribuciones exclusivas en materias de relaciones exteriores, lo cual crea una serie de problemas legales para la acción paradiplomática de las regiones.

El sistema unitario tenía por fin consolidar la autoridad del Estado por encima de los particularismos locales y una de sus consecuencias fue el gigantismo y riqueza de la ciudad capital por sobre las provincias. Ha sido el caso, por ejemplo, de París en Francia, de Lima en Perú o Santiago en Chile.

El segundo modelo es el sistema federal y aquí los Estados, *landers* o provincias tienen amplia autonomía; son capaces de dictar leyes y establecer impuestos locales y, en caso de silencio de la ley, prima la legislación local por sobre el gobierno central. El sistema nació en los Estados Unidos, como un medio de lograr una integración política de regiones (Estados) que tenían diferencias en tamaño, población, costumbres y hasta en la normativa jurídica. En Louisiana se aplica el derecho sustentado en códigos, heredero de la tradición romana y francesa; en el resto de los Estados se aplica el modelo del “*common law*” derivado de la tradición germánica.

Hay varios países latinoamericanos que tienen el régimen federal, pero hay intervención del gobierno central y ello hace que el sistema tenga, en la práctica, tintes unitarios.

Los Estados Unidos, Alemania y Suiza se caracterizan por la existencia de varios centros urbanos poderosos en su economía y demografía.

En el sistema federal la Paradiplomacia encuentra mayores facilidades para su desarrollo.

El tercer modelo es el de comunidades autónomas, cuyos casos más conocidos son España e Italia. El régimen es unitario, pero se han ido entregando facultades, recursos y competencias a los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas). Y es así que eligen a sus autoridades, tienen parlamentos locales, presupuestos y capacidades para gobernarse en muchas materias. Sin embargo, en caso de vacío de ley prima la autoridad del gobierno central.

España e Italia han sido países que han desarrollado con notable ímpetu la Paradiplomacia.

Situación en Europa

Europa es un pequeño continente al occidente de Asia enmarcado por el Mar Mediterráneo, el Océano Atlántico, el Mar Báltico y el Océano Ártico. Para muchos es, apenas, una península de Asia.

En ese territorio surgió el Imperio Romano, que sufrió innumerables invasiones de pueblos bárbaros o de menor grado de civilización. Estas comunidades se repartieron por

el viejo continente y convivieron con los que habían llegado antes.

En algunos casos hubo fusión de etnias y culturas, en otros coexistieron, y coexisten, lado a lado y apiñadas poblaciones de distintas lengua, religión u origen étnico.

El problema, entonces, fue de construir Estados y lograr la lealtad política entre pueblos distintos y, a veces, hostiles. En tal sentido la religión e instituciones como la monarquía se demostraron eficaces por siglos. La situación entró en crisis cuando el concepto de nación fue el fundamento del Estado. Y, a contar de la Revolución Francesa, el modelo estatal ha tenido sobresaltos en Europa.



La Conferencia de París, en 1919, puso como base del sistema global al Estado Nacional y, en importante medida, a la República laica.

La consecuencia fue la explosión de Austria-Hungría, del Imperio Otomano y el intento de crear Yugoslavia integrando a los “eslavos del sur” católicos, ortodoxos y musulmanes.

El Imperio Ruso fue salvado por los bolcheviques y la doctrina marxista-leninista reemplazó al nacionalismo como factor de integración y un ateo partido comunista tomó el poder, desplazando al régimen zarista. Como es sabido, la Unión Soviética se desplomó al fin de la Guerra Fría y ello llevó a su disolución y a la emergencia de varios Estados Nacionales. Igual suerte corrió Yugoslavia.

El período entre guerras (1918-1939) vio el auge del nacionalismo en su versión nazi-fascista y también japonesa. Como consecuencia, estallaron las hostilidades y millones de personas encontraron la muerte.

La Segunda Guerra Mundial ha sido la más sangrienta de la historia de la humanidad.

Como consecuencia, Francia y Alemania, que fueron enemigos encarnizados desde Napoleón hasta 1945, se transformaron en aliados en una Europa pacífica y desprendida de todo chauvinismo. Para ello, iniciaron un proceso de integración del Viejo Continente que partió con seis Estados hasta que, hoy, la Unión Europea (UE) integra a veintisiete.

El proceso señalado implicó el rechazo de nacionalismos como fundamento de la unidad política y se orientó hacia dos tipos de tendencias. Por una parte, al establecimiento paulatino de organismos supranacionales con la intención de avanzar en la creación de una unidad política que integrara a los europeos. Por otra parte, reconociendo la diversidad étnica y cultural de sus poblaciones se concedió mayor autonomía política y financiera a las comunidades históricas, como la gaélica, así como Cataluña y el País Vasco en España, o Lombardía o Sicilia en Italia. En Gran Bretaña se está produciendo el fenómeno de la “devolución” de poderes a Escocia y Gales.

La UE promovió la actividad exterior de las regiones y, en este sentido, fue generando el marco jurídico de lo que hoy conocemos como la “Paradiplomacia”.

Hay que acotar que el sistema democrático es parte del sistema de la UE y este factor favorece la mayor autonomía y participación internacional de las regiones.

Panorama en América

El país que más ha avanzado en el desarrollo de una Paradiplomacia es Canadá y, ello, como consecuencia de la existencia de dos potentes comunidades de origen europeo que, durante siglos, han sido rivales en el Viejo Continente.

Nos referimos a ingleses y franceses. Los primeros son protestantes, hablan inglés y son descendientes de británicos; incluso tienen sistemas de pesas y medidas y normas jurídicas distintas a Gran Bretaña. Los segundos son católicos, hablan francés y son orgullosos herederos de la cultura latina.

Para mantener la unidad de Canadá la mayoría anglosajona ha permitido una creciente presencia y autonomía de los francófonos. No sólo hay dos idiomas oficiales, inglés y francés, sino que Quebec, la región franca, desarrolla una activa labor internacional.



Y los Estados Unidos tienen, como hemos señalado, un sistema federal que permite mayor autonomía de los estados. Como un dato interesante, en las regiones de frontera con Canadá y México existe integración económica, comercial y un gran tráfico humano. Todo ello se ve facilitado por la existencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas inglesas).

Los estados del sur de los EE.UU., desde California hasta Florida, llevan a cabo una importante labor de vinculación comercial con los países de América Latina.

En el caso de México, su región norte tiene un activo intercambio con el sur de los EE.UU., tal como se ha dicho, y ello lleva a la coordinación de programas de desarrollo en la extensa zona de la frontera. Más aún, en forma acelerada se marcha a una comunidad cultural en la cual la comida, el idioma español, la religión católica y los hábitos hispanos penetran en los EE.UU.; aquí hay, pues, un fenómeno que supera a la Paradiplomacia.

Centroamérica está en un proceso de integración que aspira a ser supranacional y seguir el modelo de la Unión Europea. Posiblemente por la pequeñez de los Estados no ha surgido una activa acción regional o, mejor dicho, una Paradiplomacia.

En América del Sur están desarrollándose los dos movimientos que vimos en Europa. Se ha creado la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) que aspira a coordinar los instrumentos de integración conocidos como la Comunidad de Integración Andina y MERCOSUR más Surinam, Chile y Guyana. La intención final es avanzar en una etapa de mayor coordinación política y económica, pero todavía hay resistencia a ceder soberanía de los Estados a organismos supranacionales.



El segundo fenómeno ha sido un potenciamiento de la actividad de las regiones, en especial en la cooperación entre países vecinos y, ello, a pesar de diferencias legales como la existencia de sistemas unitarios y federales.

Este proceso se ha acelerado por la estrategia brasilera de lograr el establecimiento de rutas que permitan la salida de los productos de sus estados del sur a los puertos del Pacífico para su exportación al Asia. Nos referimos a los denominados “Corredores bioceánicos”.

Como es sabido, el poblamiento de América del Sur se ha concentrado en sus costas o en las zonas cercanas. Es el caso de las grandes ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Santiago de Chile, Lima, Guayaquil o Caracas.

El corazón del subcontinente está casi despoblado. Ahora estamos asistiendo al fenómeno de un nuevo diseño geopolítico en América del Sur.

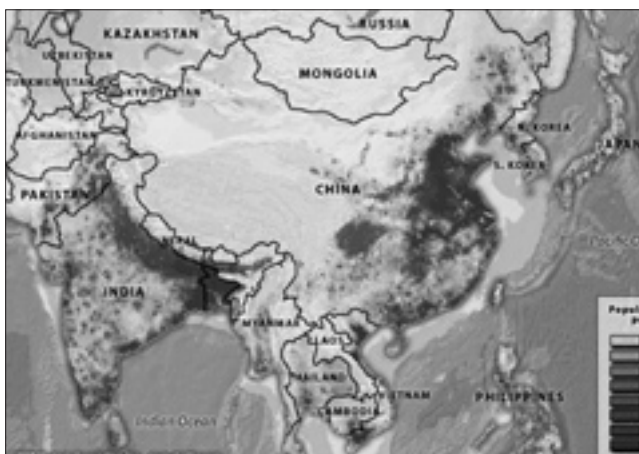
Pese a todo lo señalado, las normativas legales de la Paradiplomacia son muy débiles y los gobiernos centrales, incluso en los sistemas federales, se resisten a ceder atribuciones en la conducción y manejo de las relaciones internacionales.

En estas condiciones, existe una Paradiplomacia muy activa que responde más a situaciones de hecho que a normas jurídicas elaboradas.

Asia y Africa

El caso más interesante es el de la República Popular China. Ese país, tal como es sabido, ha tenido elevadas tasas de crecimiento en los últimos treinta años. La mantención del dinamismo chino supone un acceso a los recursos minerales y agropecuarios de América del Sur, Canadá, Rusia y Africa.

China tiene un sistema político autoritario dominado por el Partido Comunista. Ello no le ha impedido llevar a cabo una Paradiplomacia cuando conviene a sus intereses. Es así que varias provincias de China tienen programas de hermanamiento y colaboración con regiones consideradas estratégicas o de especial importancia.



Es así que en la firma del convenio de cooperación entre la Provincia de Valparaíso (Chile) con su similar en Guangdong (China) se hizo presente el Gobernador asiático, quien vino a Chile sólo por un día.

Los demás países asiáticos siguen actuando bajo la autoridad de sus gobiernos centrales.

En el caso africano, por lo menos en lo que respecta a sus relaciones con América del Sur, se sigue actuando bajo la autoridad de los gobiernos centrales.

Problemas chilenos

Para entender la situación de la Paradiplomacia en Chile tenemos que analizar diversas situaciones:

Geografía y la formación del Estado

Los chilenos se refieren a su país como “la larga y angosta faja de tierra”. Se trata de una anatomía geográfica derivada de la cercanía al mar de la Cordillera de los Andes, que deja una región de cerca de cien kilómetros de ancho, en promedio, que se extiende por miles de kilómetros de norte a sur.

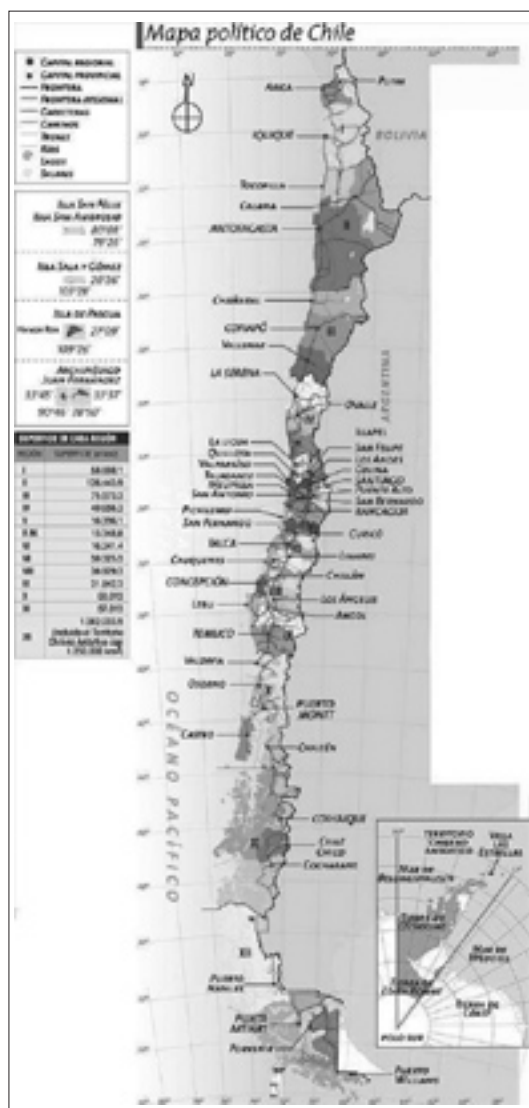
Chile, cuando era colonia de España, tenía poco más de mil kilómetros de largo; al norte estaba el pueblo de Copiapó y al sur Concepción. Desde Concepción hasta Valdivia – una distancia de 500 kilómetros – estaban los territorios controlados por los indígenas mapuches que habían derrotado a los españoles a fines del siglo xvi.

En Valdivia y Chiloé los españoles construyeron fuertes para impedir que piratas holandeses o ingleses se asentaran en esas zonas. Los fuertes dependían del Virreinato del Perú.

Entre Chiloé y el Cabo de Hornos no había poblamiento y los intentos españoles de establecer una colonia en el Estrecho de Magallanes fracasaron.

La independencia de Chile llevó a la expansión geográfica. En 1826 los chilenos se apoderaron de Chiloé y antes lo habían hecho con Valdivia. Estas regiones pasan a integrarse al nuevo Estado dominado por Santiago de Chile.

En 1843 se funda una colonia en el Estrecho de Magallanes que va a dar origen a la ciudad de Punta Arenas, ubicada cerca de 2.200 km de Santiago.



Entre 1879 y 1884 el país obtiene las regiones de Antofagasta y Tarapacá, como resultado de la victoria en la Guerra del Pacífico, librada contra Perú y Bolivia. Arica, la ciudad frontera del norte, queda a 2.000 km de Santiago.

En 1884 se consolida la ocupación de la Araucanía, el área dominada en el pasado por los mapuches, que se extendía entre Concepción y Valdivia.

Las largas negociaciones fronterizas con Argentina, que culminan solamente en 1983, van a producir la unidad geográfica definitiva entre Chiloé y el Cabo de Hornos. Entre Arica y el Cabo de Hornos hay una distancia de 4.500 km. La segunda frontera más extensa del mundo es la argentino-chilena, después de la existente entre los Estados Unidos y Canadá, que incluye a Alaska.

La consecuencia final fue la “larga y angosta faja de tierra”. La “loca geografía” como bautizara a Chile el escritor Benjamín Subercaseaux.

Algunos datos permitirán comprender las dificultades que entraña la geografía. Entre la capital y la frontera norte hay 2.000 km y entre Santiago y el Cabo de Hornos hay 2.500 km. A pocos kilómetros de Santiago comienza uno de los desiertos más áridos del mundo que se extiende hasta la frontera de Perú con Ecuador. Y así tenemos que entre Arica y la siguiente ciudad al sur, Iquique, hay 400 km de despoblado y lo mismo ocurre entre Iquique y Antofagasta, otros 400 km de desierto geográfico y humano.

Al sur de Chiloé, la Cordillera de los Andes se aproxima a la costa y da origen a un sinnúmero de islas y mares interiores, y luego a 400 km. de hielos continentales que cubren la superficie terrestre con capas de hielo de 3.000 metros. De ahí al Estrecho de Magallanes aparece la ciudad de Punta Arenas.



Como consecuencia, todavía no hay una ruta terrestre que vincule Punta Arenas con el resto del territorio chileno. El transporte motorizado debe utilizar los caminos de Argentina, donde la pampa establece zonas de amplias llanuras.

Las consecuencias de la historia y la geografía llevaron a un rígido control de la capital por sobre el resto del territorio como un medio de unificar culturalmente al país y conservar la autoridad del Estado. El centralismo se dio también en varios países sudamericanos y en el caso del Perú con mayor ímpetu que en Chile.

Es obvio que las tradiciones del Estado son contrarias al desarrollo de la Paradiplomacia, que implica un grado considerable de autonomía en la gestión internacional.

Globalización

En Chile existe consenso entre sus élites políticas, empresariales, militares y académicas en que la globalización es una oportunidad conveniente a los intereses nacionales pese a los problemas que pueda traer.

Es así que, hoy, empresas chilenas tienen inversiones de varias decenas de miles de millones de dólares en el exterior y el comercio exterior, más los servicios, originan sobre el 50% del PIB de Chile.

La globalización favorece ampliamente la Paradiplomacia ya que lleva aparejado un incremento notable de la actividad internacional de regiones e, incluso, ciudades.

Como resultado, se produce un choque de visiones entre los sectores tradicionales, que estiman que la centralización es la garantía de la seguridad y la unidad del Estado, y los grupos globalizadores que presionan por una mayor autonomía regional.

Cambios geopolíticos en América del Sur

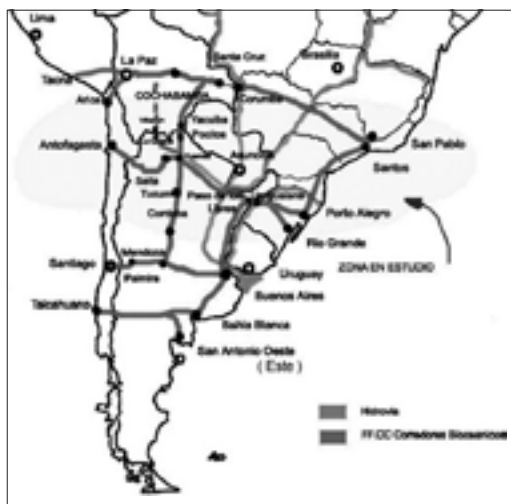
Ya hemos mencionado en páginas anteriores la nueva importancia geopolítica del corazón de América del Sur y el surgimiento de los “corredores bioceánicos”.

Las nuevas tendencias sudamericanas y la globalización están llevando a una creciente tarea de vinculación entre regiones fronterizas con aquellas que forman parte de un corredor bioceánico.

Tiempo atrás fui invitado por la Universidad de Piura, del norte del Perú, y constaté la intensa labor internacional que están llevando organizaciones de esa región con las provincias del sur de Ecuador. No hace mucho soldados peruanos y ecuatorianos chocaron en una breve guerra.

En el caso de Chile, Arica se integra aceleradamente con Tacna, su contraparte peruana; Iquique se proyecta como un puerto franco entre Asia y el interior de América del Sur y ha forjado una relación especial con las zonas francas de Tacna y de Ciudad del Este, en Paraguay.

Los antiguos “Comités de Frontera” entre Chile y sus vecinos hoy se llaman “Comités de integración” y desarrollan una labor importante como vínculos de contacto entre los sectores públicos y privados de las zonas limítrofes.



Problemas chilenos internos

Desde hace más de cuatro décadas se viene planteado en Chile un debate acerca de la “descentralización” y, en más de una oportunidad, se ha modificado la distribución geográfica administrativa del país. Sin embargo, pese a las declaraciones, ha existido poca voluntad política para cambiar radicalmente la estructura del Estado que concentra el poder en la capital.

En la actualidad el país está dividido en Regiones y en cada una de ellas existe la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI), pero todavía no tienen ni un presupuesto mayor ni el número de funcionarios adecuados para una labor intensa. Chile está muy lejos de la situación de las Comunidades Autónomas de España.

Así y todo, existen avances considerables y en nuestros días varias Regiones cuentan con convenios de cooperación con sus similares de otros países y continentes.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha creado la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) que, paulatinamente, hace sentir su presencia en las diversas áreas del país. Por otra parte, existen delegados directos de la Cancillería en algunas regiones de Chile con rango de Embajadores para asesorar la acción internacional de esas regiones.

En el Ministerio del Interior hay una Subsecretaría de Desarrollo Regional que cuenta con una Unidad de Asuntos Internacionales.

Diversas normativas favorecen a las Regiones para captar, en forma preferente, los recursos del Estado.

Si bien hay una mayor destinación de fondos del Presupuesto Nacional para las Regiones, los cambios en la organización del poder estatal han sido modestos.

Conclusiones

La realidad de la Paradiplomacia varía entre continentes y países atendiendo a su historia, situación geográfica, organización del Estado y grado mayor o menor de inserción internacional.

Indudablemente, Europa Occidental ha asumido el liderazgo en estas materias debido al consenso político existente entre sus élites, acerca de la necesidad de superar los nacionalismos y caminar hacia la integración del Viejo Continente.

Y esto ha incidido en la Paradiplomacia ya que, para superar conflictos del pasado, los Estados han aceptado la diversidad cultural existente entre sus regiones y han cedido atribuciones en pro de las organizaciones locales.

En el caso del Asia, el país a observar es China, que está promoviendo la Paradiplomacia de sus provincias como instrumento complementario de la política exterior del Estado. Y, así, tenemos una combinación de sistema central autoritario, economía de mercado en las costas y, en las provincias costeras, Paradiplomacia.

Es previsible que India desarrolle Paradiplomacia en la medida en que se integre más profundamente a la globalización. Sin embargo, el proceso será muy prudente debido a los antagonismos entre regiones de distinta lengua y etnia que, en más de una oportunidad, han originado el temor de un desmembramiento de la India.

En el caso de Africa la debilidad de los Estados, especialmente



en la zona al sur del Sáhara, hace suponer que el desarrollo de la Paradiplomacia será más lento.

En América, las cosas están cambiando rápidamente. Es posible el desarrollo de un proceso de mayor integración entre los socios de NAFTA (los EE.UU., Canadá y México) y ello incrementaría las relaciones que ya existen entre Estados y Provincias de los tres asociados.

Algo previsible se ve en América del Sur con la creación de UNASUR y, en especial, con la construcción de los corredores bioceánicos.

Por todo lo señalado creemos que es conveniente recalcar que, pese a sus limitaciones, estamos viendo el desarrollo, en todo el mundo, de una nueva forma de vínculos: la Paradiplomacia o la acción internacional de las Regiones.

Explicación metodológica

Al iniciar este trabajo tuve un debate metodológico conmigo mismo ¿cómo abordar el ensayo?

Tenía dos opciones principales. La primera, escribir el clásico *paper* académico, plagado de citas para demostrar mi sapiencia y con un estilo denso y hasta aburrido, para acreditar mi seriedad científica. La segunda trata de explicar el problema de la Paradiplomacia a un público que, si bien tiene una buena formación educacional, no es especialista en Relaciones Internacionales.

Opté por la segunda, siguiendo a José Ortega y Gasset que expresó dos conceptos que cabe recordar en el mundo de habla hispana.

El primero decía “primero hay que seducir”, es decir, hay que atraer a los lectores y para ello una prosa amena es vital. El segundo expresaba que “la cortesía del filósofo es la claridad”.

He tratado de escribir en forma sencilla y clara para dar a conocer una temática novedosa. Y por ello no estamos, aquí, plagados de citas, cuadros estadísticos ni gráficos. Nos hemos limitado a escribir sobre hechos conocidos por cualquier lector culto y relacionarlos para establecer nuevos conceptos.

Espero que quien tiene en sus manos este texto lo lea. Ojalá que no se duerma y sienta que obtuvo, al menos, información de utilidad. ■

DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE CONMEMORACION HISTORICA DE CHILE EN HOMENAJE A JAIME EYZAGUIRRE GUTIERREZ*

SERGIO MARTÍNEZ BAEZA**

Señor Decano de Derecho, Señores Profesores, Sres. Académicos y representantes de instituciones históricas, distinguida familia Eyzaguirre, alumnos, señoras y señores:

En el presente año se han cumplido cien años desde el nacimiento de Jaime Eyzaguirre, ocurrido en Santiago, el 21 de diciembre de 1908; y cuarenta años desde su prematuro fallecimiento, en un accidente automovilístico en las inmediaciones de Linares, el 17 de septiembre de 1968.

Son varias las instituciones que estuvieron estrechamente vinculadas a su quehacer intelectual y docente, las que han querido concertarse para rendir hoy, en este sitio, un merecido homenaje a su memoria, convocadas por el Instituto de Conmemoración Histórica de Chile, que me honro en presidir.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, representada por su Decano el profesor Roberto Nahum Anuch, ha dispuesto que la placa ofrecida en su honor quede instalada en su patio central, el mismo que el profesor Eyzaguirre cruzara tantas veces, antes y después de sus clases, rodeado de alumnos que así prolongaban el beneficio de su brillante magisterio.

Las otras instituciones patrocinantes de este homenaje son la Academia Chilena de la Historia, que el profesor Eyzaguirre contribuyera a formar

* Discurso en adhesión al homenaje rendido a Jaime Eyzaguirre, desarrollado en el patio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, 22 de diciembre de 2008.

** Presidente del Instituto de Conmemoración Histórica.

en 1933 y que, bajo su atenta y sabia mirada diera sus primeros pasos, creciera y se desarrollara, hasta llega a ser hoy un prestigioso organismo, integrado al Instituto de Chile; la Academia Diplomática de Chile, que contribuyera a crear como centro formador de quienes sirven al país en el ejercicio del servicio exterior; y la Sociedad Chilena de Historia y Geografía, a la que ingresó en 1928 y en la que hizo sus primeras armas como historiador.

La Sociedad Chilena de Historia y Geografía fue la primera institución de carácter científico a la que quiso pertenecer y a la que fue llevado por sus amigos, mayores que él, don Tomás Thayer Ojeda, don Guillermo de la Cuadra Gormáz y don Juan Luis Espejo, a los que se había acercado en busca de información genealógica que habría de ser la semilla destinada a germinar en su espíritu para llevarlo por los caminos de la historia. En la institución llegó a ocupar un sitio en su H. Junta de Administración y en las páginas de la Revista Chilena de Historia y Geografía, de los años 1929 a 1932, vieron la luz pública una docena de estudios y comentarios bibliográficos suyos, que son sus primeras producciones historiográficas y que ya muestran su prodigioso talento literario, sus acabadas dotes de investigador y su conocimiento de las fuentes primarias. En estos trabajos de juventud se advierte que disfruta al contacto de los documentos, como testimonios directos del pasado; que conoce bien la literatura secundaria, que sabe aprovecharla y que sabe someterla a serio juicio crítico.

Nos recuerda Pereira Salas en un discurso académico, publicado en ocasión de la muerte de Jaime Eyzaguirre, que la belleza formal de su obra no debe hacer olvidar el arduo trabajo y la honda erudición que la sostiene. Sin embargo, no se quedó encerrado en los límites de la historiografía erudita y buscó penetrar en la historia del hombre concreto, llamado a realizar su obra en el tiempo y a trascender los límites de su breve existencia para alcanzar un fin último. De este modo, Jaime Eyzaguirre se fue haciendo historiador y su labor consistió en la descripción objetiva del pasado. En su visión histórica se integran el pretérito, el momento actual y el porvenir. El hecho histórico fue para él un signo a través del cual trató de descubrir el significado del acaecer temporal ante la eternidad.

De su interés por el hombre tras el escenario histórico surgen sus notables biografías “Ventura de Pedro de Valdivia”, “O’Higgins”, “El Conde de la Conquista”, “El Alcalde del Año Diez”, “Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren” y otros muchos trabajos menores, como su semblanza literaria de don Alonso de Ercilla y Zúñiga, en los que con certeras

y pocas palabras es capaz de caracterizar al protagonista y conectarlo con el ámbito en que lo ha situado.

En su “Historia de Chile” describe a don Pedro de Valdivia diciendo: “Tenía unos 35 años de edad cuando, en los primeros meses de 1537, llegó al Perú en un socorro de hombres pedido por Francisco Pizarro a la Audiencia de Santo Domingo para contener un alzamiento indígena. Mediano de estatura, ancho y robusto de cuerpo, el rostro amable y los cabellos rubios, poseía un talante señorial y varonil y una suficiente ilustración. Era originario del valle de La Serena, en Extremadura, donde su linaje, de noble abolengo, había llegado con la reconquista desde el norte, para alzar casa solariega en Castuera. Siguiendo el atavismo de su sangre guerrera, se alistó joven en los tercios imperiales. Sirvió en Flandes, continuó en Italia y allí, bajo un maestro de la estrategia, el marqués de Pescara, actuó en la memorable batalla de Pavía”. Es bien notable como, en un par de frases, Eyzaguirre nos muestra el físico y el carácter del personaje, su origen y condición social, y los factores que marcan su ser y su actuar.

La otra institución que represento, el Instituto de Conmemoración Histórica de Chile, lo acogió en 1946 con entusiasmo. En el artículo primero de sus Estatutos se exalta a la Madre Patria por habernos dado sangre, idioma y religión, a los reyes de España que promovieron el descubrimiento y conquista de Chile, y a los gobernantes y funcionarios que interpretaron con lealtad y honradez la legislación india. Nada podía ser más adecuado para el gran hispanista que hoy recordamos.

Jaime Eyzaguirre pertenecía al grupo de historiadores y pensadores americanos, como Vasconcelos en México, Riva Agüero en el Perú, y Levene en la Argentina, que elaboraron una nueva visión de la historia hispanoamericana. En oposición a la interpretación predominante en el siglo XIX, que caracterizaba al período colonial como de vergonzoso atraso y de triste opresión, ellos se habían esforzado por comprender el significado de la labor de España en América y por interpretar de un modo positivo sus aportes, conforme a categorías universales. Jaime Eyzaguirre se sentía identificado con la España del Siglo de Oro, la España de los Reyes Católicos y de Felipe II, la España de los santos y de los hidalgos, esa España que se había empeñado en crear un orden humano basado en el derecho natural y en la fe católica.

En “Hispanoamérica del Dolor”, uno de sus más bellos ensayos, Eyzaguirre nos dice: “América bárbara y cristiana, América, la de los viejos adoradores del sol y de las culturas del oro y de la lana. América, la de la sangre

noble de Castilla, de los firmes señores de la espada y de los siervos de la cruz. América, una y doble, paradójal y armoniosa, tierra de batalla perpetua, de perderse y recobrase, de vivir eternamente muriendo. Esta es la América de la angustia, del agonizar sin límite, la América nuestra, india y española, que busca sin descanso su definición, en lucha consigo y con los demás... Del choque de razas inconexas, de angustias dispares, ha brotado el alma de la América hispana, Alma compleja y múltiple, rica como ninguna y apenas revelada aún en sus posibilidades”.

Jaime Eyzaguirre, además de eximio historiador, fue un maestro de condiciones nada comunes. Su vocación docente tuvo un temprano inicio. Recién recibido de abogado, en 1930, ya al año siguiente recibía nombramiento de ayudante en la cátedra de Historia del Derecho, en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en la que había realizado sus estudios. Muy pronto pasó a ser Profesor Titular de esa asignatura y también de Historia Constitucional de Chile. La Escuela de Pedagogía de esa misma Universidad le confió, además, las clases de Historia de Chile. Paralelamente, y por más de treinta años, estuvo vinculado al grupo de cultores de la historia jurídica en la Universidad de Chile, donde llegó a ser profesor de Historia Constitucional de Chile, de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales de Chile y de Historia General del Derecho. En sus últimos años, separándose de otras actividades, concentró su labor docente en esta Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, como profesor de jornada completa y a ello obedece el que sea aquí donde hemos querido recordarlo esta tarde.

También cabe recordar su vinculación con la Academia Diplomática de Chile, la que contribuyó a crear impartiendo cursos aún antes de su establecimiento formal y dirigió en dos períodos, en 1959 y en 1962.

Su ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores se produjo en 1963. Inmediatamente inició la preparación de cursos para los jóvenes postulantes o recién integrados al Servicio Exterior. Tal como en las aulas universitarias, los jóvenes se sentían atraídos por su personalidad y por su talento. Con sencillez y simpatía se reunía con ellos, absortos por el brillo de su intelecto. Sin duda, Eyzaguirre era de esos maestros que educan con su ejemplo, con la fuerza de su estilo y con su facilidad para hacer comprender el contenido profundo de sus enseñanzas.

Si bien nuestra Cancillería se preocupaba, ya desde 1927, por formar adecuadamente a sus funcionarios, la Academia Diplomática Andrés Bello, con sus características actuales, sólo vino a tomar forma en 1954.

Aunque sin disponer de una sede permanente. Jaime Eyzaguirre dirigió esta institución formadora en dos oportunidades: 1959/60 y 1962/65.

La placa de mármol que hoy inauguramos en este sitio, queda, sin duda, en un lugar privilegiado para el espíritu del profesor Jaime Eyzaguirre. Aquí podrá seguir dialogando con generaciones de estudiantes que, frente a esta estela recordatoria, evocarán su nombre y su limpia trayectoria de historiador y de maestro. Gracias. ■

LOS TRATADOS ESTRUCTURANTES EN LAS RELACIONES VECINALES DE CHILE

JOSÉ JAVIER GOROSTEGUI OBANOZ*

Resumen

La política exterior de Chile respecto a sus vecinos encuentra sus bases jurídicas en los llamados “tratados estructurantes”, cuyo contenido sirve de proyección a los lineamientos esenciales en la conducción de las relaciones vecinales del país. Ellos marcan las relaciones con Argentina, Bolivia y Perú. Dada la trascendencia de estos acuerdos, este artículo intenta una mirada comprensiva de su contenido particular y de la realidad bilateral que ha emergido de su contexto.

Abstract

Chilean foreign policy regarding its neighbouring countries finds legal bases in the so-called “structuring treaties”, the content of them serving to project essential outlines in the conduction of local relations. These treaties constitute a mark in relations with Argentina, Bolivia and Peru. Given the importance of these agreements, this article attempts a comprehensive picture of their particular content and of the bilateral reality that has emerged from their context.

Preámbulo

Los asuntos limítrofes y fronterizos, y las soluciones que se han adoptado a su respecto, son un imperativo de la política exterior y pesan en las relaciones vecinales. La trascendencia de los intereses nacionales en juego lleva a que tales materias puedan convertirse en causa de fuertes tensiones, cuyos efectos perduran por largos períodos y son difíciles de subsanar.

Desde la perspectiva jurídica de las relaciones vecinales, los denominados “tratados estructurantes” comprenden el conjunto de acuerdos internacionales, de carácter bilateral, que Chile ha celebrado con cada uno de sus vecinos y que, atendida su importancia, constituyen los pilares fundamentales desde los cuales se gesta, desarrolla y proyecta la política exterior que el país proyecta en relación a ellos. En todos estos acuerdos el elemento territorial ocupa un lugar destacado, incidiendo de manera directa en las vinculaciones bilaterales forjadas desde entonces hasta

* Tercer Secretario del Servicio Exterior de Chile. Abogado, Universidad Católica de Concepción. Master en Política Exterior, Universidad de Santiago. Master of International Studies, University of Otago (Nueva Zelanda).

nuestros días. Gozan de dicho carácter gravitante los Tratados de 1881 y 1984 con Argentina, el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario con Perú, y el Tratado de 1904 con Bolivia.

Bajo tales premisas, el presente artículo tiene por objeto ilustrar los aspectos esenciales regulados por estos acuerdos y establecer las directrices que inspiran el quehacer nacional hacia Argentina, Bolivia y Perú, a partir de los mismos. Se sigue, en el análisis, idéntico orden correlativo, destacándose el contexto, el contenido y los principios, regímenes y órganos derivados de cada convención. Se incluye, asimismo, un breve corolario al término de cada análisis bilateral.

Análisis

Chile-Argentina

El Tratado de 1881

CONTEXTO

La necesidad de definir los límites territoriales entre ambos países según el principio del *uti possidetis iuris* de 1810 derivó, luego de intensas negociaciones diplomáticas, en el Tratado de Límites firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1881. En virtud de dicho principio, Chile y Argentina reclamaban la mayor parte del continente al sur del río Negro y al este de los Andes hasta el Estrecho de Magallanes, en la zona patagónica. También se disputaba parte de la región magallánica y la Isla Grande de Tierra del Fuego. En el debate, desarrollado durante varias décadas, cada país invocó los títulos históricos que, estimaba, defendían sus intereses y posiciones en pugna. El ambiente de discordia logró distenderse gracias a la firma del Tratado Fierro-Sarratea de 1878, que no entró en vigor debido a su falta de aprobación en el Congreso argentino. A diferencia de los proyectos que lo precedieron, éste no contenía una definición de la línea limítrofe, pero establecía un *statu quo* en la cuestión por un período de catorce meses, con opción a un año más de prórroga. Se ha sostenido que, durante la Guerra del Pacífico, el Tratado de 1881 evitó que Argentina apoyase a Bolivia y Perú en el conflicto, en el que Chile tenía concentrados todos sus recursos humanos y económicos¹.

¹ José Miguel Pozo R. "Patagonia y Barros Arana". Cartas de *El Mercurio* del 6 de agosto de 2003.

CONTENIDO

Por medio del Tratado de 1881, considerado la base de todos los acuerdos adoptados con posterioridad, las Partes lograron zanjar las incertidumbres resultantes de la aplicación del *uti possidetis juris* a la determinación de sus límites. El acuerdo constituyó, claramente, una solución transaccional, puesto que Chile fue reconocido como soberano de sendas riberas del Estrecho de Magallanes y de este espacio en su integridad, mientras que Argentina obtuvo la mayor parte de la Patagonia. Como consta en las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondientes al año 1881: “En cuanto a las estipulaciones mismas del Tratado de 23 de julio, no puede desconocerse que ellas son satisfactorias porque son equitativas. Ha habido concesiones i limitaciones mutuas, quedando un fondo de justicia que es la mejor garantía de su inamovilidad en lo futuro i la mejor prenda de unión entre los dos pueblos. (...) Comparando el resultado de esta negociación con el alcanzado en las anteriores pueden apreciarse con más acierto las ventajas territoriales obtenidas en la última”².

La frontera chileno-argentina quedó definida en cuatro sectores. De norte a sur y hasta el paralelo 52° de latitud S, se estableció la línea de “las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas” como principio fundamental de delimitación territorial. Al sur del paralelo 52° Argentina obtuvo el reconocimiento definitivo de su soberanía sobre la mayor parte de la Patagonia y Chile obtuvo la comprendida entre la línea Dungeness-Andes y el Estrecho de Magallanes. Chile, renunciando a su reclamación sobre casi toda la Patagonia, quedó con el control exclusivo del Estrecho y la región magallánica. El Tratado, además, dividió a la Isla Grande de Tierra del Fuego en dos, a través de una línea vertical trazada desde el cabo del Espíritu Santo, dejando la sección oriental para Argentina y la occidental para Chile.

A la vez, se consignó que el Estrecho sería neutralizado y asegurada su libre navegación para todas las banderas. Con el objeto de garantizar esa neutralidad y libertad se prohibió el levantamiento de fortificaciones u obras militares en sus costas que pudieran contrariar dicho propósito. Tal compromiso ratificó la declaración unilateral hecha por Chile años antes y respondió, plenamente, a su política de garantizar el tráfico mercantil por esa ruta naviera. Finalmente, prescribió que toda cuestión que

² *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1881*. Presentadas al Congreso Nacional por el Canciller Melquíades Valderrama, pp. 43 y 44.

surgiere con motivo del mismo, o por cualquier otra causa, sería sometida al fallo de una Potencia amiga “quedando, en todo caso, como límite inmovible entre las dos Repúblicas, el que se exprese en el presente arreglo”.

En 1893, ambos países firmaron un Protocolo Aclaratorio del Tratado de Límites de 1881 que precisó el alcance del límite fijado en el Tratado y señaló normas para facilitar la tarea demarcatoria. De conformidad al Protocolo se entiende que, por las disposiciones del Tratado de 1881, la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno en las costas del Atlántico, ni Argentina puede pretenderlo en las costas del Pacífico, en la zona al norte del Estrecho de Magallanes.

PRINCIPIOS, REGÍMENES Y ÓRGANOS

- El **Tratado de 1881** consagró, entonces, la línea de Norte a Sur, hasta el paralelo cincuenta y dos de latitud: la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro. Es el principio rector de la delimitación territorial entre los dos países. Supuso, así, la coincidencia de dos elementos geográficos: la línea de las más altas cumbres de los Andes y la línea divisoria de las aguas (*divortium aquarum*). A este respecto, Chile sostuvo que se trataba de identificar los recursos hídricos que corren hacia el Atlántico de los que descienden hacia el Pacífico.

El hecho de ser inexistente la coincidencia de tales factores en el sector austral de los Andes dio lugar a sucesivas controversias entre las Partes, invocándose una y otra línea según el caso en cuestión. Mientras Argentina invocaba la tesis orográfica, Chile apoyaba la hidrográfica. Una gran controversia fue sometida al arbitraje de Su Majestad Británica, siguiendo lo estipulado en el Acuerdo de 1896, primero, y las Actas de 1898.

Posteriormente, en virtud del Tratado General de Arbitraje incluido en los Pactos de Mayo de 1902 se llevaron al arbitraje los asuntos de Palena y el Canal Beagle. Estos arbitrajes tuvieron siempre como telón de fondo el Tratado de 1881 y su Protocolo de 1893, de modo que su valor ha resultado evidente. Así, también, ha sido en las tareas demarcatorias.

- **La Comisión Mixta de Límites:** De manera complementaria, la labor desarrollada por la Comisión Mixta de Límites ha sido fundamental. Ella fue creada mediante el Protocolo sobre Reposición y Colocación de Hitos en la Frontera Chileno-Argentina, firmado en Buenos Aires el 16 de abril de 1941, con el propósito de arbitrar los medios para reponer los hitos desaparecidos, colocar nuevos en aquellos tramos de la frontera chileno-argentina donde sean necesarios y determinar las coordenadas geográficas exactas de todos ellos. Integrada por técnicos designados por cada uno de los países, la Comisión Mixta ha venido desarrollando un trabajo valioso y constante, cuyo resultado está plasmado en diversas actas levantadas al término de cada operación. Dichas actas son suscritas por los comisionados a cargo del proceso demarcatorio y elevadas a los gobiernos respectivos.

El Tratado de 1984

CONTEXTO

La controversia sobre el Canal Beagle y el consecuente problema de delimitación marítima en la zona austral constituyó un escenario difícil para las relaciones entre Chile y Argentina. Desestimado por Argentina el Laudo Arbitral de S. M. Británica de 1977, después de un período de serias tensiones se acordó, en 1979, la Mediación Pontificia. De este proceso se llegó al acuerdo final de 1984. Las aspiraciones de paz y el deseo de intensificar la cooperación económica y la integración física fueron, sin duda, razones que se potenciaron mediante la suscripción del Tratado de Paz y Amistad en Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984³.

CONTENIDO

El Tratado de 1984 se centró en la regulación de tres ámbitos fundamentales: paz, navegación y delimitación marítima, e integración física y cooperación económica. En lo que respecta a la paz, el acuerdo declara los principios fundamentales que rigen las relaciones entre los países y

³ El Tratado fue ratificado por ambos países el 2 de mayo de 1985. Como consta en el Acta de Ratificación: "En la ciudad del Vaticano, a 2 de mayo de 1985, en presencia de Su Santidad el Papa Juan Pablo II, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Dante Caputo, debidamente autorizado por S.E. el Presidente de la Nación Argentina, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Jaime del Valle Allende, debidamente autorizado por S.E. el Presidente de la República de Chile, han procedido a intercambiar, en nombre de sus respectivos gobiernos, los instrumentos de ratificación del Tratado de Paz y Amistad suscrito en la ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, entre la República de Chile y la República Argentina".

establece un sistema de solución de controversias. Respondiendo a intereses fundamentales de ambas naciones, las Partes reiteraron solemnemente su compromiso de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos de paz y amistad. Para ello, el Tratado contempló dos procedimientos: las reuniones periódicas de consulta, destinadas a examinar especialmente todas las situaciones susceptibles de alterar la armonía entre las Partes y originar una controversia; y, para el caso en que ésta surja, la adopción por ellas de las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones y evitar que el diferendo se agrave o prolongue. En este sentido, el Tratado no excluyó la aplicación de medio alguno de solución pacífica de controversias siendo posible utilizar, de común acuerdo, desde negociaciones directas hasta el recurso a un arbitraje internacional.

En materia de navegación, el Anexo 2 establece las facilidades de navegación en beneficio de Argentina entre el Estrecho de Magallanes y el Canal Beagle, así como entre este último y la Antártica, por pasos expresamente señalados. Asimismo, estableció un régimen de navegación, practicaje y pilotaje en el Canal Beagle. Se resolvió también la cuestión de la delimitación en la zona austral, confirmando la soberanía reconocida por el Laudo Arbitral de 1977 sobre las islas Picton, Nueva y Lennox que la Mediación Pontificia tomó en consideración como punto de partida.

El Tratado describió el límite entre las respectivas soberanías en el mar de la zona austral “a partir del término de la delimitación existente en el Canal Beagle”. Efectuó también la delimitación de la boca oriental del Estrecho de Magallanes mediante una línea trazada entre punta Dungeness y el cabo del Espíritu Santo.

En lo referente a la integración física y cooperación económica, el acuerdo recogió la intención de intensificar dichas áreas entre los dos países de manera sustantiva. A este respecto, con el objeto de avanzar en el tratamiento bilateral de la cooperación chileno-argentina que surge del Tratado de Paz y Amistad y previo a la puesta en marcha de la especialmente creada Comisión Binacional, ambas Cancillerías suscribieron el Acta de Entendimiento de Buenos Aires y el Acta de Entendimiento de Santiago, los días 16 y 23 de noviembre de 1984, respectivamente. En tales documentos se adoptaron líneas de acción relativas a los aspectos más relevantes de los proyectos de integración bilateral pendientes entre los gobiernos, tales como complementación económico-comercial, participación empresarial, interconexiones eléctricas, comités de frontera,

recursos hídricos compartidos, cooperación nuclear, medio ambiente, asistencia recíproca en caso de emergencias, turismo, telecomunicaciones, transporte, complementación gasífera, explotación carbonífera e interconexiones terrestres, marítimas y aéreas y su proyección hacia terceros países.

- **Los Acuerdos de 1991:** Como muestra del mayor acercamiento alcanzado en esos ámbitos, el 2 de agosto de 1991 los Presidentes Patricio Aylwin y Carlos Menem de Chile y Argentina, respectivamente, suscribieron una Declaración Conjunta sobre límites mediante la cual se buscaba poner término a las 24 cuestiones limítrofes pendientes. Este documento tuvo tres anexos: el primero correspondió al Acuerdo para precisar el límite en el sector de Campo de Hielo Sur; el segundo, a la decisión de someter a arbitraje internacional el límite en el sector de Laguna del Desierto y, el tercero, a las instrucciones para que la Comisión Mixta de Límites procediera a demarcar los veintidós puntos restantes. Esta última tarea fue llevada a cabo con toda normalidad mientras que, en lo relativo al arbitraje, el 21 de octubre de 1994 el Tribunal Arbitral emitió un fallo adverso a la tesis sostenida por Chile.

El Acuerdo relativo a una sección de Campo de Hielo Sur, denominado “Acuerdo para Precisar el Límite en la Zona Comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet”, más conocido como “la Poligonal”, establecía un límite sobre la base de trazos rectos que dividía la zona en partes aproximadamente equivalentes (en rigor, 1.057 km² para Chile y 1.278 km² para Argentina). La Poligonal representaba una fórmula convencional, consensuada políticamente y específica para este límite. En consecuencia, en este Acuerdo se abandonaba el principio de las altas cumbres divisorias de las aguas para delimitar la frontera consagrado en el Tratado de 1881. Sin embargo, después de su firma, no se dieron las condiciones favorables para su aprobación en la esfera parlamentaria.

- **El Acuerdo de 1998:** Con el objetivo de superar una situación de estancamiento y deterioro de las posibilidades de ratificación del Acuerdo de 1991 finalmente, el 16 de diciembre de 1998, se suscribió el “Acuerdo para Precisar el Recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet”. Entró en vigencia desde 1999. Desde hacía ya algún tiempo, la idea de abordar el problema planteado por el Acuerdo de 1991 había tomado impulso. En la negociación del nuevo Acuerdo, de carácter transaccional, se emplearon diversas técnicas y se exploraron

todas las posibilidades que el propio Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893 brindan a ambos países. Los elementos de la negociación llevaron a un recorrido de la traza que se expone en dos Secciones, A y B, tomando la forma de un “volantín”.

Dicho Acuerdo tiene la siguiente estructura básica: una Sección A, una Sección B y dos Anexos. En la Sección A, el límite corre desde el Cerro Murallón hacia el sur, alcanza el Cerro Stokes y termina en el Cerro Daudet. Este último se encuentra en la divisoria continental de aguas que corre por la Sierra Baguales hacia el este. En la Sección B, el límite va desde la cumbre del Monte Fitz Roy hasta el Cerro Murallón y, en su mayor parte, no aparece precisado en el Acuerdo. Linealmente, el Acuerdo comprende una distancia de 160 km de frontera, aproximadamente, de los cuales unos 60 corresponden al tramo del límite de la Sección B. Asimismo, las Partes declaran que todas las aguas que desembocan al río Santa Cruz serán consideradas como recursos hídricos propios de Argentina y las que fluyen hacia los fiordos oceánicos del Pacífico, serán consideradas como recursos propios de Chile. Asumen también el compromiso de cooperar en toda tarea de protección del medio ambiente, promoción de actividades científicas conjuntas y prevención y enfrentamiento de situaciones de emergencia y catástrofes.

En lo que respecta a los dos Anexos, éstos forman parte integrante del Acuerdo: uno relativo a coordenadas en los sistemas generalmente utilizados entre Chile y Argentina y otro, constituido por una imagen satelital Spot, que ilustra a modo referencial las trazas determinadas.

PRINCIPIOS, REGÍMENES Y ÓRGANOS

- **La Comisión Binacional:** El Tratado creó la llamada Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física. Como lo dispuso el artículo 12 del Tratado, esta es la entidad encargada de “promover y desarrollar iniciativas, entre otras, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, exploración de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística”.

Desde su implementación, la Comisión Binacional ha funcionado de manera óptima respondiendo, periódicamente, a las altas expectativas que fueron cifradas en su creación. A partir de la IV Reunión de la Comisión, celebrada en Santiago en agosto de 1990, los Presidentes de

Chile y Argentina sentaron las bases de un proceso de entendimiento sin precedentes entre las dos naciones. Las relaciones bilaterales pasaron a tener un dinamismo extraordinario que se reflejó en el especial impulso para superar los problemas limítrofes pendientes, así como en la promoción de la integración física y la cooperación económica.

Nuevos vínculos se han desarrollado desde entonces y existe un ámbito de cooperación política, en una perspectiva que mira al Cono Sur, a la relación con el MERCOSUR y los países vecinos, como parte de los grandes ejes que estructuran la política exterior de Chile. Por todo ello es que puede afirmarse que la Comisión representa el principal mecanismo impulsor del proceso de integración binacional, en cuyo seno han surgido instituciones fuertemente respaldadas por la política nacional.

- **Los Comités de Integración:** Ligados también al Tratado de Paz y Amistad, los Comités de Integración (originalmente Comités de Frontera) constituyen una instancia permanente de intercambio entre las Regiones chilenas y las provincias argentinas, en el marco de las relaciones vecinales bilaterales. Más precisamente, ellos cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones a nivel local, a uno y otro lado de la frontera, en materias de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, cooperación, educación, turismo, desarrollo de las áreas fronterizas, entre otras.

Sus orígenes los encontramos en el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, firmada por Chile y Argentina el 16 de noviembre de 1984 la cual, con el propósito de avanzar en el tratamiento bilateral de los proyectos de integración chileno-argentinos, instauró la constitución gradual de tales foros, compuestos por los servicios que intervienen en la labor fronteriza. Acorde a lo previsto, paulatinamente se fueron creando los diversos Comités, mediante intercambio de notas verbales, Memoranda de Entendimiento o acuerdos adoptados en el marco de la Comisión Binacional.

En 1997, se celebró en Santiago el “Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera” en virtud del cual se reconoció el funcionamiento de siete Comités y un Subcomité. El mencionado reglamento dispuso que se aplicará, también, a los futuros Comités que los gobiernos de Chile y Argentina constituyan a través del canje de notas diplomáticas. Sin perjuicio del rol que les compete a las autoridades regionales en

su organización, normalmente, una vez al año, la coordinación de las acciones tendientes a materializar los objetivos acordados al interior de los mismos corresponde a las respectivas Cancillerías, en un trabajo con los Cónsules de ambos países.

- El **Grupo Técnico Mixto**: El 15 de junio de 1991, Chile y Argentina suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza. En este contexto, dando cumplimiento a lo prescrito en el Tratado de Paz y Amistad, se acordó establecer un grupo de trabajo con el objeto de evaluar y determinar las conexiones terrestres con mayores proyecciones a nivel regional. A este grupo de trabajo se le impuso la tarea de implementar un plan de inversiones de mejoramiento y mantenimiento de tales rutas y de los complejos fronterizos respectivos. Dicho grupo fue concretado por Notas Reversales del año 1992 y lo integran las Cancillerías y las Direcciones de Vialidad de los dos países.

En virtud de lo anterior, en agosto de 1994 se presentó el “Plan Maestro General de Pasos Fronterizos Argentina-Chile”, donde se propuso la priorización de doce pasos fronterizos cuyas inversiones serían divididas en dos quinquenios, 1996-2000 y 2001-2005. Dicho Plan se incorporó al Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile (ACE 35). Posteriormente, se agregó a la lista de pasos priorizados el de “Pircas Negras”, quedando 13 en total. De este grupo de trabajo surge, más tarde, el Grupo de Trabajo Invernal (GTI), que se encarga de velar por la transitabilidad de los accesos a los pasos fronterizos más importantes afectados por la época invernal: Sistema Cristo Redentor, Pino Hachado y Cardenal Samoré.

Corolario

Lo expresado es un reflejo de que tanto el Tratado de 1881 como el de 1984 constituyen fuentes jurídicas para el desenvolvimiento de permanentes e innovadores vínculos bilaterales, reconociendo el hecho de compartir una de las fronteras más largas del mundo. Con la memoria de una vasta historia limítrofe y una amplia relación fronteriza, la política exterior de Chile hacia Argentina ha buscado avanzar en una alianza estratégica, procurando tener un marco de integración más profundo que con otros países: en lo económico, desarrollar un programa dirigido a intensificar el intercambio facilitando la libre circulación de bienes, servicios y perso-

nas y, en lo político, consolidar un espacio democrático común y avanzar hacia la adopción de posiciones concordadas frente a los principales desafíos externos, incluyendo la constitución de fuerzas de paz conjuntas.

El aumento de la interdependencia entre Chile y Argentina plantea, asimismo, otros requerimientos en infraestructura e integración física, más todavía frente al desafío que implica para Chile servir de puente entre el Atlántico y el Pacífico. Se enfatiza, así, el mejoramiento de las rutas y pasos fronterizos priorizados y la importancia que se dio a la interconexión energética en un momento.

Chile-Bolivia

El Tratado de 1904

CONTEXTO

En el siglo XIX, Chile y Bolivia definieron sus límites en 1866, los que fueron reiterados en el Tratado de 1874. Según sus términos, la línea demarcatoria entre los dos países en el desierto de Atacama era el paralelo 24° de latitud sur, desde el litoral Pacífico hasta los límites orientales de Chile. Se reconoció la soberanía de cada país al sur y norte de dicho límite, respectivamente.

Conforme al artículo 4° del Tratado de 1874, los derechos de exportación que se impusieron sobre los minerales explotados en la zona de terreno antes delimitada no excederían la cuota entonces vigente por el plazo de 25 años. Bolivia no impondría a las personas, industrias y capitales chilenos “más contribuciones, de cualquiera clase que sean, que las que al presente existen”. Estos términos no fueron respetados por Bolivia y la relación bilateral empeoró drásticamente. Después del fracaso de la iniciativa chilena para llevar el tema al arbitraje, Antofagasta fue ocupada por Chile y Bolivia le declaró la guerra en 1879. Fue el comienzo de la Guerra del Pacífico entre Chile, Bolivia y Perú.

Una vez terminado el conflicto armado y firmada la Tregua en 1884, los dos países intentaron alcanzar un acuerdo de paz. Luego de una tentativa de arreglo el año 1895 y transcurridos más de veinte años desde la firma del Pacto de Tregua, se firmó el 20 de octubre de 1904, en Santiago, el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia, en vigor desde el 10 de marzo de 1905.

CONTENIDO

Junto con concluir el régimen establecido por el Pacto de Tregua y restablecer las relaciones de paz y amistad, ambas naciones acordaron sobre el dominio chileno entre el paralelo 23° y el río Loa, con la consecuencia de que Chile dejaba de limitar al norte con Bolivia y pasaba a limitar con el Perú. Este arreglo aseguró su continuidad geográfica, ya que la provincia de Tarapacá había sido cedida por el Perú a Chile en el Tratado de Ancón de 1883. Como consecuencia del mismo arreglo territorial, se ratificó la condición mediterránea de Bolivia.

De igual modo, en el Tratado se estableció, en favor de Bolivia, el más amplio régimen de libre tránsito comercial por territorio chileno y puertos del Pacífico. Chile contrajo la obligación de construir, a su costa, un ferrocarril para unir el puerto de Arica con el Alto de La Paz, y de traspasar a Bolivia la sección boliviana de este ferrocarril, después de expirado el plazo de quince años desde que estuviese terminado. Chile asumió también ciertas obligaciones financieras, tales como la entrega a Bolivia de 300.000 libras esterlinas en efectivo y la cancelación de diversos créditos reconocidos por ese país a favor de empresas mineras y particulares.

El ferrocarril fue inaugurado en 1913. En mayo de 1928 el Gobierno de Chile procedió a entregar al de Bolivia los 241 kilómetros de vía férrea entre la frontera chileno-boliviana (Charaña) y el Alto de La Paz. Según Conrado Ríos Gallardo, los desembolsos totales de Chile alcanzaron a más de 7 millones de libras esterlinas de la época y constituyeron un gran sacrificio financiero⁴.

PRINCIPIOS, REGÍMENES Y ÓRGANOS

- **El valor del Tratado de 1904:** Un principio básico es el relativo al respeto de los tratados internacionales vigentes. Este principio ha sido invocado en el caso del Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904, en cuanto ha sido ocasionalmente blanco de críticas bolivianas sobre sus alcances y, en ciertos casos, su plena validez. Al cumplirse 100 años de su firma, este tema volvió a las primeras páginas. Los ejes de la política nacional, a este respecto, se han resumido en los siguientes puntos: (1) Entre Chile y Bolivia no existe ninguna controversia territorial pendiente. El Tratado de 1904 se encuentra plenamente vigente

⁴ Conrado Ríos Gallardo. *Chile y Bolivia definen sus fronteras. 1842-1904*. Santiago, 1963; p. 183.

y la frontera entre ambos países fue total y definitivamente demarcada por él. (2) Todas las materias que conciernen al interés recíproco de Chile y Bolivia pertenecen al ámbito de las relaciones bilaterales. (3) Chile ha mantenido la doctrina de que actúa con responsabilidad, respetando los tratados suscritos que se encuentran vigentes así como los principios que regulan la convivencia entre las naciones. (4) Chile está plenamente dispuesto a continuar el intenso trabajo bilateral que se ha venido desarrollando con Bolivia durante los últimos gobiernos y que ha sido fructífero en importantes y diversas áreas⁵, estableciendo una agenda amplia y sin exclusiones⁶. Ello no implica una revisión del Tratado de 1904.

- El **Régimen de Libre Tránsito**⁷: Mediante el Tratado de 1904, Chile reconoció a favor de Bolivia, y a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico, con el debido resguardo de los intereses fiscales de ambos países. A este fin, se designaron los puertos de Arica y Antofagasta, donde Bolivia puede ejercer el derecho de constituir agencias aduaneras. Recientemente, Chile ha adoptado las medidas internas para habilitar el puerto de Iquique, lo que ha constituido una experiencia sin precedentes a este efecto⁸.

Los componentes esenciales de dicho régimen, cuyos alcances están en conformidad con el derecho internacional son, por un lado, la ausencia de gravámenes por el hecho de transitar por Chile, y por otro, el ejercicio de una potestad aduanera en los puertos habilitados para el libre tránsito, sobre las cargas provenientes o manifestadas a su país. En complemento de las disposiciones del Tratado de 1904 en esta materia, la Convención sobre Tráfico Comercial entre Chile y Bolivia de 1912 reafirmó los conceptos previstos en él y estableció mecanismos operativos concordantes con el comercio de la época. A su vez, la Convención sobre Tránsito de 1937, reconoció el derecho de libre tránsito en todo tiempo, sin excepción alguna, e incluyó a las personas. Esta Convención también permitió el tránsito de armamento.

⁵ Así se señaló en una Declaración Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, emitida con fecha 24 de diciembre de 2003, en la cual se incluyeron los cuatro puntos antes mencionados.

⁶ Acta de la III Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Bilaterales Chile-Bolivia, suscrita en Santiago, el 31 de octubre de 2006, y Acta de la XV Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Chile-Bolivia, suscrita en Santiago, el 25 de noviembre de 2006.

⁷ Conceptos tomados principalmente de documentos de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004 y 2005.

⁸ Decreto Supremo N° 141 del Ministerio de Hacienda, de 13 de mayo de 2008.

El régimen de libre tránsito se ha venido aplicando de manera continua y en un marco de cooperación y coordinación bilateral. En particular, ha sido objeto de acuerdos y medidas prácticas tendientes a garantizar su seguridad y eficiencia, sin verse afectado por las distintas contingencias que cada país ha enfrentado a lo largo de los años. Asimismo, este régimen ha sido reconocido como un precedente útil para otros tratados de libre tránsito entre países sudamericanos, como el vigente entre Perú y Bolivia. Cabe señalar que el proceso de concesión de los sitios portuarios en Chile, desarrollado bajo la Ley 19.542, sobre modernización del sector portuario estatal, ha dado cumplimiento al régimen de libre tránsito garantizado por el Tratado de 1904 y las convenciones posteriores mencionadas.

- **El Sistema Integrado de Tránsito (SIT):** En relación con la materia del régimen de libre tránsito se adoptó, en los años setenta, el sistema integrado de tránsito consistente en un conjunto de procedimientos para manejar la documentación asociada con el descargue, almacenamiento, carguío y despacho de las mercancías en tránsito a Bolivia y para administrar dichas operaciones de modo sistemático. El SIT fue elaborado por la CEPAL en 1975, a petición conjunta de Chile y Bolivia, con la finalidad de obtener mayor eficiencia y operatividad en aquellos sectores donde se habían percibido dificultades y demoras, particularmente frente al incremento del despacho de cargas hacia Bolivia, en la época de creación del mecanismo. El SIT integra a las empresas portuarias, a los agentes aduaneros bolivianos y a las cámaras de comercio e industria de ese país. Conviene recordar que, en el proceso de concesión de Antofagasta, dicho sistema se mantuvo expresamente y fue recogido en las bases de licitación del puerto de Arica, proceso que terminó en 2004.

La Empresa Portuaria de Chile, EMPORCHI, antecesora de las Empresas Portuarias autónomas de Arica y Antofagasta, adoptó resoluciones sobre la base de acuerdos previos con la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros de Bolivia (AADAA), antecesora de ASP-B, que otorgaron a la carga en tránsito boliviana privilegios comerciales, junto con desarrollar infraestructura dentro de los recintos de esos puertos para dicha carga. Entre las ventajas se encuentran las tarifas preferenciales aplicadas al servicio de muellaje a la carga en condiciones FIO (*Free in and out*) y las aplicables a cargas de retiro inmediato, las que se mantienen hasta hoy. Además, destaca la liberación del pago de almacenamiento y el plazo extendido de permanencia, beneficios

que se fundamentan tanto en los tratados sobre libre tránsito como en un uso constante basado en medidas internas chilenas, siempre más favorables a Bolivia en relación a los otros usuarios de los puertos nacionales.

- **El Régimen de Libre Tránsito y la construcción y operación de oleoductos:** El régimen de libre tránsito ha tenido una expresión particular al aplicarse al oleoducto Sica Sica-Arica, cuya construcción se fundó en el Acuerdo de Complementación Económica de 1955, desarrollado por el Protocolo Complementario sobre Facilidades para la Construcción del Oleoducto y por el Acuerdo sobre el Oleoducto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, a su paso por territorio chileno, de 1957. A través de estos acuerdos se otorgaron a Bolivia, en concesión de uso, dos terrenos en Arica que permiten la operación de almacenaje y transferencia de hidrocarburos para exportación, sin interferencia comercial chilena. Asimismo, se otorgó una franja de terreno para la cañería desde Arica a la frontera, la que también goza de un régimen de libre tránsito. A este respecto, Chile nunca ha obstaculizado el funcionamiento del oleoducto y se avino, por un acuerdo de 1992, a permitir el uso en los dos sentidos de dicho ducto y de los almacenamientos de combustible tanto para importación como para exportación.
- **La Comisión Mixta de Límites:** La Comisión derivada del Tratado de 1904 surgió un año después, con la firma de un convenio específico. Ella se reunió a partir de 1906, procediendo a colocar 68 hitos de hierro desde la frontera con Argentina hasta la entonces línea divisoria con Perú. En 1907, Chile y Bolivia suscribieron un Protocolo sobre canje de territorios aplicable a breves secciones de la frontera, de mutuo interés.

Más tarde, por el Protocolo sobre Conservación de Hitos Fronterizos y su Acta Adicional, suscrito en La Paz, el 10 de agosto de 1942, los Gobiernos de Bolivia y Chile acordaron la creación de una Comisión Mixta “para eliminar todo motivo de incertidumbre o de fricción respecto a la línea del límite internacional que separa sus respectivas jurisdicciones”. La Comisión, formada por técnicos de ambas naciones, está facultada para reponer los hitos fronterizos removidos, desaparecidos o en mal estado; colocar nuevos hitos intermedios donde considere necesario hacerlo, y verificar la exactitud de las coordenadas geográficas de todos los hitos existentes y de los que colocará, si hubiere lugar. Ella consigna en actas la ubicación y demás datos descriptivos de cada

uno de los hitos cuya posición verifique o repare. Tales documentos son suscritos por los comisionados y elevados a conocimiento de los gobiernos, conjuntamente con la monografía de cada hito.

Corolario

El Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1904 fijó los límites de Chile y Bolivia y estableció las relaciones de vecindad que han imperado hasta ahora entre ambos países. En términos generales, es posible afirmar que, a partir del Tratado, la política nacional ha intentado desarrollar nuevas instancias de diálogo y lograr la adopción de instrumentos de integración económica y física con Bolivia. Se pretende, entonces, avanzar en los múltiples temas de la agenda bilateral con énfasis en aquellos que, tradicionalmente, la han integrado pero sin dejar de considerar otros, como el diálogo en el marco del Mecanismo de Consultas Políticas vigente desde 1993, el desarrollo minero, la interconexión energética, los recursos hídricos, la lucha contra el narcotráfico, el transporte, el turismo, la cooperación científica y técnica y los intercambios educacionales. Se persigue también avanzar en la liberalización comercial, a través de la profundización del Acuerdo de Complementación Económica de 1993 e incluso, en un momento, se habló de la factibilidad de celebrar un tratado de libre comercio. Chile ha estado consciente de la utilidad de fortalecer estas instancias y, en el marco de un clima propicio, impulsar un intercambio más integral aún.

La demanda marítima boliviana, traducida en la búsqueda de fórmulas para un acceso soberano y continuo – como sería un corredor - ha sido parte de la historia de las relaciones chileno – bolivianas. Episodios en tal sentido se han vivido en 1950, 1975-1978 y 1986-1987. Este enfoque no ha sido encarado por Chile como sustitutivo del Tratado de Paz y Amistad, sino como un marco para fortalecer la relación con Bolivia y prevenir la intervención de terceros, especialmente en un contexto internacional crítico hacia Chile. Actualmente, existe una agenda bilateral de 13 puntos, en la que se incluye el tema marítimo⁹.

⁹ En el punto VI de la agenda del Acta de la XVIII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas (17 de junio de 2008), se dice que “En la perspectiva de la profundización del diálogo sobre este tema, conforme a las directrices de los respectivos gobiernos y considerando la existencia de importantes logros en la confianza mutua, se intercambiaron ideas y criterios sobre formas específicas para abordar este tema y aproximaciones concretas en la materia.

Chile-Perú

El Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario

CONTEXTO

Finalizada la Guerra del Pacífico con Perú, mediante la firma del Tratado de Ancón de 1883 (y su respectivo Protocolo), el tema de Tacna y Arica permaneció vigente en las relaciones chileno-peruanas. Según ese Tratado, se debía realizar un plebiscito para determinar la soberanía definitiva sobre esas provincias, de Chile o del Perú, al cabo de diez años desde la ratificación del Tratado. El plebiscito nunca se realizó y la situación de dichas provincias fue objeto de un arreglo después de arduas negociaciones, mediante el Tratado de Lima suscrito el 3 de junio de 1929 y su Protocolo Complementario de la misma fecha, con los buenos oficios de los Estados Unidos.

CONTENIDO

En virtud del Tratado de Lima, el territorio de Tacna y Arica fue dividido en dos partes: Tacna para Perú y Arica para Chile. El Protocolo Complementario dispuso, además, que ninguno de los dos países podría, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que quedaban bajo sus soberanías.

Al mismo tiempo, Chile se comprometió a la construcción de varias obras en Arica para el servicio del Perú, incluidos un malecón de atraque para vapores de calado, un edificio para la agencia aduanera peruana, una estación terminal para el ferrocarril a Tacna y establecimientos y zonas donde el comercio de tránsito del Perú gozaría de la independencia propia del más amplio puerto libre. El Protocolo Complementario estipuló que estas facilidades de puerto consistirían en el más absoluto libre tránsito de personas, mercaderías y armamentos al territorio peruano y, desde éste, a través del territorio chileno. Ello, además de otras compensaciones.

Analizadas las distintas opciones existentes, se profundizó en aquellas que ofrecen mayor viabilidad a corto plazo. Para avanzar en este análisis, se comprometieron a encomendar los debidos estudios técnicos.

Los Vicecancilleres reiteraron su convicción de que, mediante este proceso de diálogo, con un enfoque realista y de futuro, podrán alcanzarse los acuerdos necesarios.

Los Vicecancilleres coincidieron en dar continuidad a este diálogo, para lo cual consideraron necesario apoyarse en sus respectivos equipos internos”.

Chile también reconoció a favor del Perú servidumbre sobre los canales de Uchusuma y del Mauri, sin perjuicio de la soberanía chilena sobre la parte de dichos canales que quedase en territorio nacional. El Morro de Arica sería desartillado y en su cima se construiría un monumento simbólico de la paz y amistad de los dos países.

Finalmente, el Tratado consignó expresamente que las dificultades que se suscitaren sobre la interpretación del mismo y que no pudieran ser solucionadas por las Partes de común acuerdo, serían resueltas por el Presidente de los Estados Unidos.

- **El Acta de Ejecución de 1999:** Setenta años después, el 13 de noviembre de 1999, fue firmada en Lima el Acta de Ejecución para finiquitar los aspectos pendientes de los artículos 5° del Tratado de 1929 y 2° de su Protocolo Complementario, relativos a las obras al servicio del Perú. A este respecto, cabe recordar las palabras del Canciller peruano, Fernando de Trazegnies Granda, pronunciadas en su discurso con ocasión de la ceremonia de firma: "...Y ahora Perú y Chile ponen fin a las últimas secuelas con las que los hechos del pasado intentaron, vanamente, marcar con sangre nuestro futuro. Y es así, como podremos entrar, dentro de dos meses, al siglo XXI libres de las hipotecas morales y de las secuelas que tuvieron su origen en problemas del siglo XIX..."¹⁰. Estas palabras cobran especial valor a raíz del asunto del límite marítimo levantado por Perú y llevado ante la Corte Internacional de Justicia el pasado 16 de enero de 2008.
- **El Acta de Recepción de 2000:** Con fecha 14 de febrero de 2000, el Gobierno del Perú declaró recibir a satisfacción los establecimientos al servicio de su país en Arica. Por su parte, en dicha Acta, el Gobierno de Chile señaló que estaban en curso los trabajos de dragado del malecón y su canal de entrada, así como los de conservación y mantenimiento de la estación ferroviaria, de la bodega y de la oficina de la agencia aduanera. Esas obras se terminaron totalmente según lo previsto, lo que fue comunicado por Notas N° 223 de 8 de junio de 2000 y N° 66 de 21 de noviembre del mismo año. No existen obras pendientes en virtud del Tratado de 1929.

¹⁰ "Los Acuerdos entre Chile y Perú sobre el Tratado de 1929". *FASOC* 2000; 15(1): p. 49.

- El **Régimen sobre Policía Transfronteriza**: El Convenio sobre Policía Fronteriza entre Chile y Perú, firmado en Santiago el 29 de abril de 1930, consagró un régimen especial entre las policías de ambos países. Se basa en la recíproca cooperación para el objeto de impedir que los delincuentes traspasen la frontera y eludan la acción de la autoridad nacional. Ello, basado en el interés de los gobiernos por acordar los medios convenientes para obtener la mayor seguridad posible en la región fronteriza.
- El **Régimen de Tránsito de Pasajeros entre Tacna y Arica**: Chile y Perú, con el propósito de armonizar las facilidades para el tránsito de pasajeros entre Tacna y Arica a través de la frontera chileno-peruana, fijada en el Tratado de Lima, suscribieron el Convenio para el Tránsito de Pasajeros entre Tacna y Arica, el 13 de diciembre de 1930. En él se acuerda la figura de un salvoconducto como medio válido para el tránsito entre las citadas ciudades fronterizas¹¹.
- El **Régimen de Tránsito de Mercaderías y Equipajes entre Tacna y Arica**: Como complemento a los convenios anteriores, ambos gobiernos, teniendo presente lo dispuesto en el artículo quinto del Tratado de 1929 y en el artículo segundo de su Protocolo Complementario y con el propósito de facilitar las tramitaciones aduaneras correspondientes, celebraron un Convenio sobre Tránsito de Mercancías y Equipajes entre Tacna y Arica el 31 de diciembre de 1930. En él fijaron los procedimientos para el tránsito, por el puerto de Arica, de mercaderías y equipajes con destino a Tacna o procedentes de ese departamento peruano.
- La **Comisión Mixta de Límites**: Los Gobiernos de Chile y Perú acordaron establecer una Comisión Mixta Permanente de Límites formada por delegados de ambas Partes, “para que procedan a reparar los hitos fronterizos cuya estructura presente daños menores; a reponer aquellos que se encuentren removidos o estime procedente hacerlo; y a colocar hitos intermedios donde se considere necesario a fin de señalar, con más claridad y precisión, la línea de la frontera”¹². El Acuerdo sobre

¹¹ Actualmente, chilenos y peruanos pueden viajar con cédula de identidad entre ambos países (Acuerdo de 2005).

¹² Inciso primero del artículo 1° del Acuerdo bilateral sobre Conservación de Hitos en la Frontera Común de 1997.

Conservación de Hitos en la Frontera Común, suscrito en Lima, el 6 de marzo de 1997, establece que, cuando lo estime pertinente, la Comisión procederá también “a la determinación de coordenadas y cota de los hitos existentes referidas a un sistema geodésico en uso por los organismos cartográficos de ambos países, como también a la elaboración de una cartografía común de la frontera”¹³. La Comisión Mixta se integra por los miembros y el personal necesario para el cumplimiento efectivo de su cometido en el terreno y en los trabajos de gabinete, que designe cada país. De la situación y demás datos descriptivos de los hitos, la Comisión deja registro en las respectivas actas.

- **El Mantenimiento y Reparación de la Infraestructura:** A su vez, una de las obligaciones permanentes derivadas para Chile del Acta de Ejecución de 1999 es la de efectuar el mantenimiento y reparación de la infraestructura de los establecimientos y zonas puestos al servicio del Perú. En ese marco, desde 2000, Chile ha emprendido diversos trabajos de esa índole, dando cumplimiento a lo acordado.
- **El Mantenimiento, Reparación, Limpieza, Modificación y Ampliación de los Canales Uchusuma y Mauri:** Por intercambio de Notas de 13 de noviembre de 1999 se convino el procedimiento de ingreso de personal, maquinarias y vehículos provenientes del Perú para el mantenimiento, reparación, limpieza, modificación y ampliación de los canales del Uchusuma y Mauri, ubicados en la Provincia de Parinacota. Estas tareas fueron identificadas en el artículo 2° del Tratado de Lima.

Corolario

Sin dudas, el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario han determinado las bases de la relación bilateral desde la primera mitad del siglo xx hasta nuestros días. Producida la puesta al servicio de esa nación de los establecimientos y zonas contemplados en el Acta de Ejecución del Tratado de 1929 y concluidos los trabajos pendientes al suscribirse el acuerdo, la política exterior chilena continúa profundizando los vínculos que, durante la década pasada, experimentaron cambios cualitativos. Principalmente, ahora se busca consolidar los vínculos económicos y comerciales, promover la proyección conjunta hacia nuevos mercados internacionales y favorecer los instrumentos de facilitación e integración fronteriza.

¹³ Inciso segundo del artículo 1° de dicho Acuerdo.

Consideraciones finales

Las relaciones vecinales de Chile están sustentadas en acuerdos jurídicos, cuya vigencia y respeto representa uno de los principios fundamentales de la política exterior nacional.

Ellos han permitido estructurar una red vincular compleja y estable la que, si bien encuentra sus bases en la solución de cuestiones limítrofes, se extrapola desde allí a ámbitos de cooperación e integración bilateral. Quizás el ejemplo más ilustrativo lo constituya el Tratado de Paz y Amistad de 1984, celebrado al amparo moral de la Santa Sede, que sirve de cimiento al desarrollo de variados emprendimientos conjuntos en materias tales como comercio, facilitación fronteriza, conexión física, defensa, turismo, educación y cultura, entre Chile y Argentina.

En el dinamismo que caracteriza las relaciones internacionales contemporáneas, el contenido de los llamados “tratados estructurantes” sirve de marco a nuevas acciones destinadas a la consagración de intereses compartidos con Argentina, Bolivia y Perú. No sin razón, dichos tratados conforman una piedra angular en el diseño de la política exterior vecinal. ■

LA CUESTION MARITIMA EN LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA

MILA FRANCISCO F.*

Resumen

La cuestión marítima entre Chile y Bolivia ha definido planteamientos de política exterior de ambos países, en una dinámica que ha tenido etapas. A su vez, enfoques derivados de las propias políticas de cada país, han determinado dinámicas de dichas relaciones. El presente artículo analiza esta relación, en especial desde la perspectiva de la política exterior de Bolivia. La autora sostiene que una constante a lo largo de las relaciones chileno-bolivianas ha sido la diferencia con que las políticas exteriores de ambos países han abordado el mismo tema, siendo éste un rasgo que ha dificultado la clarificación de los elementos que pudieren ser considerados en su tratamiento.

Abstract

The maritime issue between Chile and Bolivia has been definitory for the determination of foreign policy in both countries through several stages. Also, frameworks derived from each country's own policies have determined the dynamics of their relationship. This paper analyses the bilateral links in particular from the perspective of Bolivia's foreign policy. The author postulates that a constant throughout Chilean-Bolivian relations has been the different focusing of the same issue from each country's foreign policy thus troubling the clarification of diverse elements that could be considered for its approach.

Introducción

Bolivia es, entre los países sudamericanos, el que acusa mayores pérdidas territoriales producto de negociaciones, guerras y arbitrajes. Sin embargo, es en torno a la Guerra del Pacífico y no a otras causas, donde se expresan sentimientos de afrenta o revancha. La separación del Departamento del Litoral, que conllevó el término del acceso soberano al mar, significó para ella la pérdida de su cualidad marítima y ese costo se siente en el imaginario colectivo boliviano como mayor que el de otras pérdidas territoriales. Por su imagen como una desmembración cualitativa¹, la Guerra del Pacífico pasó a representar la guerra de las guerras y la cuna de la desconfianza contra Chile. A esta percepción de enclaustramiento

* Tercer Secretario, Servicio Exterior de Chile.

¹ Fernando Cajías. "Los mitos históricos como obstáculos". En: Raúl Barrios. *Bolivia, Chile y Perú. Una opción cooperativa*. La Paz, 1997; pp. 17-34.

se añade a su vez, la convicción generalizada de que la mediterraneidad es una de las causas fundamentales del subdesarrollo económico y social. Independientemente de razones que puedan desmentir esta afirmación, así lo entiende el pueblo boliviano y explica el resentimiento hacia Chile, a diferencia de otros países con los que Bolivia sufrió derrotas bélicas y diplomáticas.

Si bien la Guerra del Pacífico es un hecho pasado, la falta de la cualidad marítima continúa siendo identificada como una herida en el sentimiento popular boliviano y, por lo mismo, el pasado no ha dejado a lo largo de los años de afectar el presente; ello se ha concretado en el plano oficial en la posición de que, para Bolivia, “la reintegración de su cualidad marítima, perdida en la Guerra del Pacífico, constituye el objetivo esencial de su política exterior y objetivo irrenunciable de la nación boliviana”². En torno a este eje es que Bolivia ha orientado su relación con Chile a lo largo del tiempo³. Por su parte, para Chile los resultados de la Guerra del Pacífico se relacionan, además de la victoria como símbolo de unidad, con el crecimiento y auge económico⁴, así como con la consolidación de la identidad nacional. En ese sentido, la contienda se asocia con elementos positivos, se percibe como una “guerra justa” contra una posición agresiva de Perú y Bolivia. Al alero de ese trasfondo, Chile ha podido desarrollar una relación hacia su vecino sustentada en el consenso y mantenida casi invariable a lo largo del tiempo.

Desde la perspectiva de Bolivia, parece natural que un país que se ha fijado como objetivo principal una meta que no ha logrado satisfacer en más de 100 años, genere en torno a ésta sentimientos de frustración, dude acerca de la pertinencia de las estrategias utilizadas y se vuelque en forma crítica hacia el país que considera responsable. La creación de un anhelo marítimo, que se podría denominar la “causa nacional boliviana”, ha sido un proceso largo que se ha ido fortaleciendo a través de los años⁵ y se ha entremezclado a lo largo del tiempo con controversias de carácter puntual surgidas entre ambos países. La magnitud que, por momentos, han alcanzado algunos de estos diferendos no es comprensible si se pierde de vista la latente cuestión marítima en la visión boliviana.

² Antonio Aranibar Quiroga. *Bolivia, Chile y Perú. Hacia un futuro compartido*. La Paz, 1999; p. 50.

³ Carlos Bustos. *Chile y Bolivia. Un largo camino*. Santiago, 2003; p. 15.

⁴ Nicolás Cruz. “Historia e integración: Una visión desde Chile”. En: *Bolivia, Chile y Perú... Op. cit.*; pp. 35-51.

⁵ *Idem*; p. 16.

Hitos que han marcado la relación entre Chile y Bolivia

Hacia el Tratado de 1904: Chile y Bolivia ante la historia

La Guerra del Pacífico (1879-1883) fue consecuencia, en alguna medida, de un conflicto de intereses que tanto Chile como Perú y Bolivia no fueron capaces de dirimir. Ella representó uno de los grandes enfrentamientos bélicos del siglo XIX en nuestro Continente y su impacto internacional fue de magnitud. Ciertamente, los tres países lucharon convencidos por su convicción de que servían mejor a la justicia y a sus intereses, respaldados por los respectivos enfoques en torno a los hechos históricos en forma congruente con otros objetivos nacionales. Para Chile, el conflicto fue visto desde un punto de vista realista, para el que no se jugaban las motivaciones sino que debían enfrentarse las consecuencias del devenir de la guerra. Pese a que la participación de Bolivia en dicho conflicto fue de corta duración, recién en 1884 un Pacto de Tregua declaró terminado el estado de guerra, después de que Chile y Perú habían firmado el Tratado de Paz de Ancón (1883). Este Pacto estableció que Chile, durante la vigencia de la tregua, indefinida, continuaría gobernando, con sujeción al régimen político y administrativo que establecía la ley chilena, los territorios comprendidos desde el paralelo 23° hasta la desembocadura del río Loa en el Pacífico. Es decir, territorios que habían estado ocupados desde 1879. De los territorios situados entre los paralelos 23° y 24° nada se dijo, ya que Chile los consideraba propios y que habían sido reincorporados al territorio nacional, habiendo Bolivia infringido el Tratado de 1874⁶.

En 1895 se realizó una nueva negociación, que no concluyó con la entrada en vigencia de nuevos tratados. Consistía en un Tratado de Comercio, otro de Paz y Amistad y un tercer Tratado sobre Transferencia de Territorio que estipulaba que si Chile, a consecuencia del plebiscito que había de tener lugar en conformidad con el Tratado de Ancón con Perú, adquiría la soberanía sobre Tacna y Arica, las transferiría a Bolivia.

Recibiría a su vez, cinco millones de pesos de plata. Si no la obtenía, entonces cedería a Bolivia la Caleta de Vitor hasta la quebrada de Camarones u otra análoga, además de cinco millones de pesos en plata. El Congreso chileno aprobó los tres tratados; también lo hizo el Congreso de Bolivia, pero éste último se reservó el derecho de “(...) pronunciarse sobre si el puerto y zona que ofrezca Chile, en sustitución del puerto de Arica y

⁶ Santiago Benadava. *Historia de las fronteras de Chile*. Santiago, Chile: 1993; p. 26.

Tacna, reúne o no las condiciones establecidas en las estipulaciones celebradas entre las dos Repúblicas”⁷. El Gobierno de Chile consideró esta reserva inaceptable y las negociaciones se dieron por terminadas⁸.

Hacia el año 1900 el Gobierno de Chile adoptó una nueva estrategia⁹. Se mostró dispuesto a acordar una paz definitiva con Bolivia, reteniendo en su dominio el antiguo litoral boliviano a cambio de sustanciales compensaciones pecuniarias. Por su parte, el Gobierno de Bolivia comenzó a abandonar su pretensión de un puerto propio, a cambio de facilidades de libre tránsito y por sobre todo, el financiamiento de ferrocarriles que dieran salida al Pacífico a los productos bolivianos¹⁰. El 20 de octubre de 1904 se firmó en Santiago el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre los dos países, el cual entró en vigor el 10 de marzo de 1905. En virtud del Tratado quedaron bajo dominio de Chile los territorios comprendidos entre el paralelo 23° por el sur, y el río Loa, por el norte. Los territorios comprendidos entre los paralelos 23° y 24°, que Chile había reivindicado al infringir Bolivia el Tratado de 1874, fueron tratados como chilenos¹¹.

⁷ Sergio Carrasco. *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*. Santiago, Chile: 1991; p. 114.

⁸ Santiago Benadava. *Historia de las fronteras... Op. cit.*; p. 27. Véase también: Carlos Bustos. *Chile y Bolivia. Un largo camino. De la independencia a Monterrey*. Santiago, Chile: 2004; pp. 94-98. Roberto Querejazu Calvo. *La guerra del Pacífico*. La Paz, Cochabamba: 1983; pp. 137-140.

⁹ Dicha estrategia ya no contemplaba la cesión de un puerto.

¹⁰ Como sostiene Luis Maira, la estrategia chilena coincidió con una fuerte postura en La Paz que concordaba con estas demandas. Véase: Luis Maira. “Las relaciones entre Chile y Bolivia en el centenario del tratado de 1904”. En: *Foreign Affairs* (en español) 2004; 4(4); pp. 89-103, aquí p. 97. Autores bolivianos también coinciden en estas apreciaciones. Véase: Roberto Querejazu Calvo. *La guerra del Pacífico... Op. cit.*; p. 143 y Herbert Klein. *Historia de Bolivia*. La Paz: 1993; pp. 161-163.

¹¹ En un Protocolo Complementario, el plenipotenciario de Bolivia, Alberto Gutiérrez, debidamente autorizado por su gobierno, reconoció el dominio absoluto y perpetuo de Chile en el territorio situado entre los paralelos 23° y 24° de latitud meridional, desde el mar, hasta el límite con la República Argentina.

La República de Chile reconoció a favor de Bolivia, y a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico, contrajo la obligación de construir a su costa un ferrocarril para unir el puerto de Arica con el Alto de La Paz y de traspasar a Bolivia la sección boliviana de ese ferrocarril así como obligaciones financieras que, en total, alcanzaron a más de 7 millones de libras esterlinas de la época. Una Convención de Tránsito entre Chile y Bolivia de 1937 precisó aún más el tema, al disponer que “el Gobierno de Chile, de conformidad al artículo VI del Tratado de Paz y Amistad de 1904, reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores para las personas y cargas que crucen por su territorio de o para Bolivia. Dentro de las estipulaciones chileno bolivianas vigentes, el libre tránsito comprende toda clase de carga y de todo tipo sin excepción ninguna”. Esta disposición deja en claro que el libre tránsito comprende también armamento. Véase: Santiago Benadava. *Historia de las fronteras... Op. cit.*; pp. 30-31. Bolivia ha llegado a sostener que el libre tránsito no es de confianza, hecho que habría quedado demostrado en 1934 y en 1952. En 1934, durante la Guerra del Chaco la Cancillería chilena con el propósito de contribuir a la finalización del conflicto prohibió la exportación de armas con destino a Bolivia y Paraguay. La medida habría perjudicado especialmente a Bolivia que no contaba con otra vía de acceso al mar. También se ha dicho que en 1952 cuando el gobierno boliviano decre-

Con el Tratado de 1904, Chile dio por consolidada definitivamente la frontera entre ambos países. Para Bolivia marcó el punto de partida de una nueva época en la relación y, para algunos sectores, una nueva fuente de añoranza marítima¹². Algunos años después de suscrito dicho tratado, Bolivia inició acciones internacionales con el fin de denunciar su posición ante Chile¹³.

Las aspiraciones bolivianas de recuperar territorio no estuvieron ausentes del contexto de la firma, entre Chile y Perú, del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario. En virtud de éste, ninguno de los dos países puede ceder a un tercero toda o parte de la provincia de Arica, sin el consentimiento del otro país¹⁴. El Tratado de 1929 dio otra dimensión al tema marítimo boliviano¹⁵. A partir de este acuerdo, en Bolivia se ha considerado que tiene dos obstáculos para llegar al Pacífico: Chile y Perú. De ahí el dicho: un país tiene la llave y el otro el candado. A pesar de que algunos historiadores bolivianos sostienen que Perú se apresuró a entregar Arica a Chile para librarla de Bolivia, esa no es la percepción de la opinión pública. El hipotético resentimiento hacia el Perú por ese hecho no trascendió o tuvo la carga emotiva del resentimiento hacia Chile¹⁶.

Negociaciones posteriores al Tratado de 1904

Bajo el gobierno del Presidente González Videla (1946-1952) se iniciaron conversaciones entre Chile y Bolivia. Surgió la idea de la cesión de un corredor y la compensación correspondiente por parte de Bolivia a través del aprovechamiento de las potencialidades hídricas del Altiplano. Se pensó en la utilización de las aguas del lago Titicaca para usos industriales y en elevar a la superficie las aguas subterráneas de la región. El proyecto

tó la nacionalización de las grandes minas, Chile habría dispuesto el embargo de mercancías destinadas a dichas minas. El tema es discutible. Véase: *El Libro Azul. La demanda marítima boliviana*. disponible en: <http://www.rree.gov.bo/libroazul/libroazul.htm>, p. 23. También: Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas. Bolivia y el mar*. La Paz: 1987, pp. 52-53, y Santiago Benadava. *Historia de las fronteras...* *Op. cit.*; pp. 30-31.

¹² Guillermo Lagos Carmona. *Historia de las fronteras de Chile...* *Op. cit.*; p. 16.

¹³ Así, por ejemplo, en 1920 solicitó a la Asamblea de la Sociedad de Naciones la revisión del Tratado argumentando que éste se había hecho inaplicable y ponía en peligro la paz internacional. La Comisión de juristas designada por la Asamblea rechazó la demanda boliviana considerándola como inadmisibles, pues la Asamblea no estaba autorizada para modificar por sí misma ningún tratado.

¹⁴ Santiago Benadava. *Historia de las fronteras...* *Op. cit.*; pp. 32-33.

¹⁵ Igualmente la Declaración de Santiago de 1947 que suscribiesen Chile, Perú y Ecuador, donde se consagraron las 200 millas le da un nuevo cariz al problema marítimo boliviano pues, en caso de otorgársele litoral a Bolivia, éste debería considerar las 200 millas.

¹⁶ Fernando Cajías. *Los mitos históricos como obstáculos...* *Op. cit.*; pp. 17-34.

habría pretendido además una asociación con Perú para el uso racional de las aguas de manera de revitalizar la agricultura de toda la región. El presidente Gabriel González Videla presentó los planes en Washington al Presidente Harry Truman, solicitándole la colaboración financiera de su gobierno, lo que éste prometió. Desgraciadamente para su desarrollo, las conversaciones mantenidas en reserva llegaron a oídos de la opinión pública. El 11 de julio de 1950 la revista “Ercilla” de Chile dio a conocer detalles y dos días después, el Presidente Truman los confirmó. El escándalo de la prensa boliviana obligó tanto a La Paz como a Santiago a precisar los términos de las conversaciones. En Bolivia, el proyecto provocó grandes protestas acusándose al gobierno de entreguismo¹⁷. También hubo fuertes críticas al Ministro Walker Larraín en el Congreso Nacional de Chile, por haber negado la existencia de notas que había intercambiado con Bolivia. El Perú, asimismo, expresó su rechazo por cuanto no había sido consultado previamente, como lo señalaba el Art. 1 del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929; y recordó que las aguas del Titicaca pertenecían en condominio indivisible al Perú y a Bolivia. En definitiva, las negociaciones fracasaron, sin haber avanzado desde una etapa preliminar¹⁸.

En el contexto de gobiernos militares de la década de los 70 en Perú, Chile y Argentina, se configuraron situaciones que bordearon el conflicto convencional. Puede sostenerse que las negociaciones de Charaña (1975-1978) entre el Presidente de Chile, general Augusto Pinochet, y el Presidente de Bolivia, general Hugo Banzer, se vieron auspiciadas por factores externos que llevaron a reenfocar la causa marítima boliviana. Estos factores contribuyeron a que durante las negociaciones no se diera el clima de tranquilidad necesario y reforzaron asimismo, la percepción de grupos reivindicacionistas bolivianos sobre la idea de que, si bien Chile demos-

¹⁷ El autor boliviano Alberto Ostría Gutiérrez sostiene que las negociaciones sirvieron a algunos líderes del Movimiento Nacionalista Revolucionario para alarmar a la opinión pública afirmando que el gobierno boliviano había cedido a Chile las aguas del lago Titicaca y una provincia entera a cambio de un estrecho corredor al Pacífico, cuando en verdad no se había pasado de una etapa diplomática preliminar. “La política internacional fue (...) subordinada a la política interna y se orientó, no ya dentro del objetivo de servir a Bolivia, sino a la revolución nacional, buscando el aplauso local”. Véase: Alberto Ostría Gutiérrez. *Un pueblo en la cruz. El drama de Bolivia*. Santiago, Chile: 1956; pp. 295-306. Como sostiene Walter Montenegro efectivamente fue el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Ostría Gutiérrez y su proyecto de entendimiento con Chile uno de los blancos predilectos del MNR. Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas... Op. cit.*; p. 49.

¹⁸ Brigadier General Fernando Hormazábal Díaz. *Mediterraneidad conatural de Bolivia y su efecto en las relaciones con Chile*. Santiago, Chile: 1996; p. 53. También: Oscar Pinochet de la Barra. *¿Puerto para Bolivia? Centenaria Negociación*. Santiago, Chile: 1987; pp. 67-75.

traba una manifiesta voluntad para conversar, era poco su entusiasmo para concretar.

A través del diálogo de Charaña se presentó para Santiago la oportunidad de romper el aislamiento internacional y, hacer frente al peligro de la Hipótesis Vecinal 3 (HV3), pronóstico de los sectores de defensa y relaciones exteriores que hacía temer una confrontación bélica con los tres países vecinos, Perú, Argentina y Bolivia. En el encuentro de Charaña ambos presidentes acordaron normalizar las relaciones diplomáticas suspendidas desde 1962. En el Acta suscrita se acordó, también, buscar formulas a “asuntos vitales” para ambos países, como “la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia dentro de recíprocas conveniencias y atendiendo las aspiraciones de los pueblos boliviano y chileno”.

Chile se mostró dispuesto a negociar un canje territorial que comprendía la cesión a Bolivia de una franja territorial soberana al norte de Arica. Como forma de compensación, el gobierno chileno recibiría de Bolivia una superficie equivalente a las áreas de tierra y mar cedidas. Se entendió que la compensación territorial era parte del acuerdo, lo que para algunos fue una novedad en la historia de sus relaciones¹⁹. En Bolivia surgieron fuertes protestas a las compensaciones exigidas y fueron inútiles los esfuerzos de la diplomacia boliviana por eliminarlas. Algunos alegaron que el corredor que se ofrecía a Bolivia era muy estrecho; o que no era propicio para la construcción de un puerto y, finalmente, otros se mantuvieron inamovibles en su rechazo a cualquier acuerdo con Chile, en espera del día en que Bolivia pudiese recuperar por las armas los territorios perdidos²⁰. A su vez, Chile consultó al Perú, en conformidad con lo acordado en el Tratado de Lima. Sin pronunciarse directamente sobre la materia, el Perú propuso la idea de internacionalizar el puerto de Arica, y solicitó la constitución de otros derechos en la ciudad, además de compartir la soberanía con Bolivia y Chile, lo cual este país no aceptó. El gobierno del Perú había establecido, mediante Resolución Suprema N° 0720 de 31 de diciembre de 1975, una comisión consultiva de alto nivel para estudiar la solicitud chilena²¹. A criterio de algunos de sus miem-

¹⁹ Oscar Pinochet de la Barra. “Las negociaciones Banzer-Pinochet de 1975-1978”. En: Mariano Baptista Gumucio. *Chile-Bolivia. La agenda inconclusa*. Santiago, Chile: 1999; pp. 120-138, aquí p. 112. También: Horacio Andaluz. *Bases jurídicas para la reintegración marítima de Bolivia. La regla pacta sunt servanda como punto cero*. Santa Cruz de la Sierra: 2002; pp. 205-216.

²⁰ Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas... Op. cit.*; pp. 131-132.

²¹ La comisión estuvo integrada entre otros por: los ex cancilleres Raúl Ferrero Rebagliati, Enrique García Sayán, el vicealmirante (R) Edgardo Llosa y el general Edgardo Mercado Jarrín; los histo-

bros, el planteamiento boliviano y la contrapropuesta chilena implicaban cambios fundamentales en la relación Perú-Chile, que abrían interrogantes de nivel conceptual. Por una parte, renacía la antigua preocupación peruana por la unidad de Tacna y Arica²². Por otra parte, la pretensión chilena de obtener un canje territorial le daría a nuestro país un acceso al altiplano boliviano, lo que repercutía en los fundamentos de la defensa militar peruana. Chile, en caso de conflicto, tendría capacidad para efectuar maniobras envolventes hacia Puno o por la retaguardia hacia Cuzco. Además, alcanzaría un acceso a fuentes acuíferas, situación que representaba un nuevo elemento de controversia en el área del altiplano, donde el agua era escasa y la aparición de un nuevo Estado consumidor podía implicar futuros conflictos. Tomando en cuenta todos estos elementos, la posición peruana se definiría en encontrar una fórmula que, sin restarse ante Bolivia, ratificara aspiraciones sobre Arica y que, en un eventual fracaso, no se hiciera recaer la culpa sobre Lima²³. Como sostiene José de la Puente Radbill, a la sazón Canciller peruano, la decisión a la que se llegó no constituía una negación rotunda sino, más bien, un “sí” condicionado que permitía conservar una buena imagen internacional²⁴. La contrapropuesta peruana, elaborada por varios diplomáticos, en especial por Carlos García Bedoya, presentaba a Arica como punto de encuentro de soberanías con una cara de paz y cooperación, facultando al Perú a recobrar un cierta presencia en esa región²⁵.

Chile no estuvo de acuerdo con esta definición del tema para la recuperación de territorio ariqueño, aunque fuese bajo la fórmula de “soberanía compartida” y decidió no considerar el planteamiento peruano como base de negociación, posición que no ha variado a lo largo de la historia²⁶.

riadores Jorge Basadre y Gustavo Pons Musso, los juristas Andrés Aramburu Menchaca, Alberto D'Angelo, Guillermo García Montúfar y los diplomáticos Carlos García Bedoya, secretario general de la Cancillería, y Luis Marchand Stens, subsecretario de Política Exterior. Fernando Salazar Paredes *et al.* *Charaña. Una negociación boliviana 1975-1978*. La Paz: 2001; p. 101.

²² La propuesta de corredor rompía la continuidad territorial entre esas dos regiones y podía “afectar” las servidumbres reconocidas al Perú en virtud del Tratado de 1929 y su Protocolo complementario. A Lima le preocupaba el reemplazo de Chile por Bolivia y los necesarios ajustes al Tratado, en ese supuesto.

²³ Fernando Salazar Paredes, *et al.* *Charaña... Op. cit.*; p. 193.

²⁴ José de la Puente Radbill. *Cuadernos de trabajo de un Embajador. Aportes para la historia del Servicio Diplomático del Perú y las relaciones internacionales (1945-1997)*. Lima: 1988; pp. 138-139.

²⁵ Fernando Salazar Paredes, *et al.* *Charaña... Op. cit.*; pp. 102-108, 193-194.

²⁶ El entonces Canciller peruano José de la Puente Radbill declararía, años después, que la propuesta de soberanía compartida en ningún caso había sido un ultimátum como al parecer lo había interpretado el Canciller chileno, Patricio Carvajal. Véase: José de la Puente Radbill. “La mediterraneidad

Argumentando Bolivia que Chile se negaba a hacer esfuerzos para llegar a un acuerdo con el Perú, y en el contexto de un agravamiento de la situación chileno-argentina en torno al acatamiento de la sentencia arbitral sobre el Beagle, optó por suspender nuevamente sus relaciones diplomáticas con Santiago el 17 de marzo de 1978²⁷. El fantasma de la “desmembración” y el “despojo” impidieron que el tema pudiese ser analizado de manera objetiva y serena. El autor boliviano Raúl Barrios sugiere, a este respecto, que Bolivia ha esperado siempre, de sus vecinos “amenazas potenciales y a las señales amistosas se les buscó, con frecuencia, una segunda intención”²⁸.

En 1979 Bolivia tomaba la vía multilateral en la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz. Allí se acordó por 21 votos contra 1 una resolución que, en términos simples, decía que la solución del problema de la mediterraneidad boliviana era de interés hemisférico permanente y que la fórmula que se acordare no debía contemplar compensaciones territoriales. En el año 1983, como consecuencia de los buenos oficios del presidente de Colombia se generó, en este ámbito, un cierto acercamiento que concluyó en la gestión Bedregal-Del Valle de 1987²⁹. Bolivia ofreció llegar a la mesa de negociación con un “enfoque fresco”, aceptando implícitamente la posición chilena de la naturaleza bilateral de los asuntos, incluyendo el tema de la mediterraneidad. De parte de Chile, también había una concesión implícita: ya no se insistía en supeditar el diálogo a la normalización previa de las relaciones diplomáticas.

A comienzos de 1987, las Cancillerías consideraron que el camino estaba llano para tratar asuntos de fondo, a pesar de manifestadas opiniones que advertían que el tema se estaba tratando con mucha prisa y que generaba expectativas crecientes en Bolivia. En la reunión de Cancilleres en Montevideo, en abril de 1987, la delegación boliviana propuso que se cediese a Bolivia un corredor de 2.800 km², más los correspondientes espacios marítimos, a partir del límite existente. El corredor se situaría entre la Línea de la Concordia y la ciudad de Arica. Como segunda alternativa, proponía la cesión de uno de tres enclaves costeros ubicados en las zonas de caleta

de Bolivia”. En: *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*. Lima: Centro de Estudios Internacionales CEPEI, 1989; p. 50. No obstante, las relaciones estaban dañadas y la comunicación no prosperaba en el clima de desconfianza reinante.

²⁷ Santiago Benadava. *Historia de las fronteras...* *Op. cit.*; pp. 34-35.

²⁸ Raúl Barrios, William Torres. “Seguridad y confianza trinacional. Una aproximación boliviana”. En: *Bolivia, Chile y Perú...* *Op. cit.*; pp. 305-311, aquí p. 306.

²⁹ De esta forma, se retornó a la vía bilateral, sin perjuicio del precedente sentado en año 1983.

Camarones, Tocopilla y Mejillones. El 28 de abril el Comandante en Jefe de la Armada, José Toribio Merino, presidente de la Junta de Gobierno, adelantó un rechazo a cualquier idea de cesión territorial. Aclaró que las conversaciones hasta entonces celebradas respondían a gestiones del “Ejecutivo”, es decir, que no habían sido consultadas las ramas castrenses ni la Junta de Gobierno. Se agregó el hecho de que cuando, en junio, la Cancillería hizo público el planteamiento recibido en Montevideo de parte de la delegación boliviana, las reacciones de los sectores políticos fueron mayoritariamente negativas³⁰. La salida a la situación se produjo a través de la decisión gubernamental de dar término anticipado al proceso de negociación y se explicó que había estado mal encaminado. En Bolivia se dijo que ella había sido víctima de un juego.

Pensamiento y política exterior

Se pone en evidencia a lo largo de estas líneas que el Tratado de 1904 tuvo consecuencias para cada país separadamente y, a ese respecto, las políticas exteriores divergieron sobre bases y axiomas distintos, más allá del valor del Tratado en el derecho internacional.

Fundamentos de la política exterior chilena hacia Bolivia

La política exterior hacia Bolivia se ha definido en Chile como una política de Estado. A pesar de que los autores varían en sus apreciaciones acerca de cómo debe enfocarse la relación entre ambas naciones y de que existen diferentes propuestas para abordar la mediterraneidad³¹, la política de los sucesivos gobiernos ha sido una:

- a. Desde el punto de vista territorial no existe un problema pendiente con Bolivia. Todos los temas fueron válidos y definitivamente resueltos en el Tratado de Paz de 1904 y la política chilena hacia Bolivia descansa en el cumplimiento de los compromisos y en la defensa del *status* jurídico allí consagrado. Desde el punto de vista jurídico, Chile enuncia su adhesión a la “no revisión de los tratados”. Respecto a la mediterraneidad, afirma que ella no priva a Bolivia de su acceso al mar, de acuerdo al régimen de libre tránsito establecido por el mismo Tratado e instru-

³⁰ Manfred Wilhelmy. *Las decisiones de política...* *Op. cit.*; pp. 152-157.

³¹ Algunos autores como Oscar Pinochet de la Barra y Luis Maira abogan por una fórmula que tienda a la integración. Dentro de la línea más conservadora se pueden mencionar académicos como Francisco Encina, Jaime Eyzaguirre, Mario Barros y Sergio Carrasco.

mentos posteriores, mediante los cuales puede hacer uso de puertos chilenos en igualdad de condiciones que el propio Chile.

- b. Respecto a la reanudación de relaciones diplomáticas, Chile está dispuesto a hacerlo en cualquier momento en la medida que ésta sea incondicional, es decir, no ligada de manera alguna con el tema de la reintegración marítima.
- c. Los procesos de integración entre Chile y Bolivia son posibles, respetando los tratados y aceptando la existencia de puntos de vista políticos de cada país sobre el tema marítimo.
- d. Por último, Chile afirma el carácter exclusivamente bilateral de todo cuanto concierne a estos temas, desconoce la competencia y no acepta el derecho de terceros a intervenir, sean Estados u organismos multilaterales, y los asuntos marítimos se observan como cuestiones dentro de perspectivas realistas, con variantes a lo largo de los años³².

Política exterior boliviana respecto a Chile

La salida al mar es un tema de la agenda de política exterior boliviana con Chile y, en este sentido, tiene a constituirlo como un núcleo de su relación hacia nuestro país. Desde esa perspectiva, Chile asume una actitud tal, que Bolivia nunca ha encontrado un interlocutor válido por la falta de continuidad en el manejo de la estrategia marítima³³.

Según apreciaciones de la Comisión de Política Internacional y Culto de la Cámara de Diputados boliviana, la posición propia respecto al tema marítimo se fue debilitando durante el transcurso del siglo xx. Bolivia redujo sus pretensiones en términos de extensión territorial: de dos provincias a un territorio más limitado, a una franja y finalmente a un enclave. Lo mismo ocurrió con la naturaleza del territorio deseado: de soberanía plena se pasó a soberanía compartida y finalmente a soberanía funcional

³² Académicos peruanos han expresado que Chile se contradice en este punto, pues en virtud del Protocolo Complementario al Tratado de 1929 entre Chile y Perú, no puede llegarse a una solución a través de territorio ariqueño sin previa consulta a Lima. Sin embargo, la bilateralidad que Chile defiende se circunscribe a una primera instancia de negociación. Posteriormente, en caso de llegarse a un acuerdo con Bolivia, se harían las consultas necesarias al Perú. Esto es de interés en la medida en que se trate de territorios objeto del Tratado de 1929 y no otros esquemas.

³³ El ex Canciller Conrado Ríos Gallardo escribía en 1945 que la situación boliviana estaba principalmente determinada por su inestabilidad política interna a tal punto que, en 120 años, había tenido más de 192 gobiernos distintos. En cada caso el proceso de diálogo y negociación debió comenzar de nuevo. Véase: Luis Maira. *Las relaciones entre Chile y Bolivia... Op. cit.*; p. 99.

e incluso la supremacía territorial. La misma situación se presentó en el tema de las compensaciones: en un primer momento no se habló de éstas, luego se consideraron compensaciones no territoriales, para pasar a considerar después compensaciones territoriales³⁴. Exceptuando el tema de las compensaciones, es pertinente aclarar que las diferentes posiciones respecto a la extensión del territorio así como a la naturaleza de la soberanía reclamada han coexistido a lo largo del tiempo. No se ha producido un fenómeno de evolución de un esquema a otro, sino que una superposición de posturas. Intelectuales bolivianos que han escrito sobre el tema coinciden en ello. En sus escritos se refleja una autocrítica respecto a cómo los gobiernos bolivianos han manejado la relación con Chile³⁵. Ampliamente difundida es la opinión de que Bolivia no ha tenido o no ha sabido desarrollar una política exterior coherente y sistemática que le permita alcanzar el objetivo de llegar al mar. Si bien se sostiene que lo que une a todos los bolivianos es el anhelo de retornar al Pacífico, también es esa unidad la fuente de la discordia pues no ha habido consenso a lo largo de la historia en cómo lograr ese objetivo, ni tampoco en la forma de entender el problema³⁶.

A partir de la pérdida del litoral, los sucesivos gobiernos bolivianos iniciaron una serie de acciones, las que no lograron ensamblarse en una verdadera estrategia que condujera a la realización del objetivo. Algunos de los puntos que, en este sentido, han criticado los mismos bolivianos, son los siguientes:

- a. En primer lugar, el escaso apoyo de la opinión pública boliviana en los momentos en que se estuvo cerca del lograr el ansiado objetivo. En el momento oportuno el negociador, fuera gobierno o diplomático, se sintió desautorizado, sin el soporte necesario. La oposición de turno

³⁴ Comisión de política internacional y culto de la Cámara de Diputados de Bolivia. *Política Exterior boliviana. Desafíos en el nuevo Milenio*. La Paz: 1999, p. 130.

³⁵ Fernando Cajías. *Los mitos históricos como obstáculos...* *Op. cit.*; p. 19. También Tomás Guillermo Elío, quien se refiere a la “cambiante política boliviana frente al problema”. En: Tomás Elío. “Medi- terraneidad boliviana. Un límite a su desarrollo”. En: *Relaciones Internacionales* (revista boliviana) 1986; 1(2): pp. 7-20, aquí p. 13.

³⁶ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana*. La Paz: 2000; p. 345. Sergio Carrasco Delgado. *Las relaciones chileno-bolivianas*. Con especial referencia a las bases jurídicas para la reintegración marítima formuladas por el académico boliviano Horacio Andaluz Vegacenteno, octubre de 2004; p. 9. Antonio Aranibar Quiroga. *Bolivia, Chile y Perú...* *Op. cit.*; pp. 43-44. Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas...* *Op. cit.*; p. 195. Comisión de política internacional y culto de la Cámara de Diputados de Bolivia. *Política Exterior boliviana...* *Op. cit.*; capítulo: “La demanda marítima. Su viabilidad en el próximo siglo”.

habría instrumentalizado a la opinión pública para lograr popularidad en materias de política interna y se desvivió tanto en 1950 como en 1975 para que se frustrasen los acuerdos a los que se llegaba. Como sostiene Waltrud Q. Morales, un reconocido axioma de las relaciones internacionales ha postulado que un gobierno y un control interno efectivos son prerrequisitos de unas relaciones exteriores eficaces. Bolivia habría manipulado, en varias ocasiones, los problemas externos para imponer desde allí el consenso y el apoyo nacional en los asuntos internos. Esa estrategia constituiría el error central de su enfoque de política exterior³⁷.

- b. En segundo lugar, falta unidad interna para proyectarse al exterior. De este modo, paralelamente se habrían ensayado diversas tesis como las del corredor soberano, la revisión del Tratado de 1904, el rompimiento de relaciones diplomáticas, los enclaves con soberanía, el canje territorial, la trilateralidad de Arica, la multilateralización del problema, la reanudación de relaciones con condiciones y la solución por la vía de la integración³⁸. La dispersión de planteamientos, según sus críticos, habría generado la imposibilidad de articularlos entre sí y de configurar una visión sistemática que dé lugar a la formulación de una estrategia eficaz y eficiente³⁹.

Sin perjuicio de estas críticas, enfocamos a continuación la labor de la intelectualidad boliviana y aquellos elementos que permiten establecer constantes en el tiempo y agrupar las posiciones en torno a la relación con Chile.

REIVINDICACIONISTAS Y PRACTICISTAS

La percepción boliviana de pérdida y enclaustramiento se ha mantenido, siendo imposible distinguir etapas históricas que ilustren una gran evolución o cambio. No obstante, sí sobresalen posiciones respecto a la identificación precisa de los “culpables”. Igualmente, se destaca que las propuestas de superación de mayor gravitación se han conjugado en torno a tres grandes grupos.

³⁷ Waltrud Q. Morales. “La geopolítica de la política exterior de Bolivia”. En: *Relaciones Internacionales* (revista Boliviana) 1986; 1(2): pp. 77-78. Véase también las críticas del abogado y diplomático boliviano Marcelo Ostria, en: Marcelo Ostria Trigo. *Las negociaciones con Chile de 1975*. Bolivia: 1987.

³⁸ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana... Op. cit.*; p. 350.

³⁹ *Idem*, p. 350.

En cuanto a la culpabilidad se han señalado culpables internos y externos. Respecto a los internos, tradicionalmente se ha inculcado a los llamados “caudillos bárbaros”, especialmente a Mariano Melgarejo e Hilarión Daza, acusados de entreguismo, negligencia, incapacidad para solucionar problemas militares y bélicos. En cuanto a los culpables externos, la convicción generalizada es que el culpable es Chile, pero en esta culpabilidad existen diferentes matices. Para muchos, no todos los chilenos son culpables. Sobre todo, a partir de los años 60 se ha ido liberando al pueblo chileno de la responsabilidad, precisando como culpables a su gobierno, a su élite económica y a sus “socios” de la época, los empresarios británicos⁴⁰.

En cuanto a propuestas, mientras en la opinión pública subsiste la percepción de usurpación, estudiosos bolivianos han buscado lo que, a su juicio, sería el mejor camino para llegar al Pacífico. De esta manera surgieron dos corrientes doctrinarias que caracterizan la diplomacia boliviana del siglo xx: la de reivindicación y la del practicismo. Por último, a partir de finales de la década de los 80, surgió la tercera gran corriente que es la del integracionismo.

Los reivindicacionistas o “emotivistas”⁴¹ desean el retorno al mar a través de territorio que fue boliviano. Invocan la justicia internacional, el *uti possidetis* de 1810 y exigen una reparación de la lesión que, sostienen, sufrió su país. En definitiva, buscan la reivindicación de derechos que acusan violados y no solicitar a Chile, a modo de favor, la concesión de un puerto para Bolivia⁴². Dentro de esta teoría, el territorio chileno debería ser dividido en dos partes que se comunicarían entre sí por mar, aire y viaductos. La finalidad de una negociación en estos términos sería obtener para Bolivia los territorios que estimaba poseer hasta 1866, extendiéndose en una imagen entre los ríos Paposo, por el sur y Loa, por el norte, con una extensión aproximada de 160.000 kilómetros cuadrados⁴³. Consecuentemente, el reivindicacionismo implicaría poner en ejecución alguna de las siguientes opciones:

- La revisión del Tratado de 1904.

⁴⁰ Fernando Cajías. *Los mitos históricos como obstáculos...* Op. cit.; p. 20.

⁴¹ Véase al respecto Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana...* Op. cit.; p. 335.

⁴² Fernando Cajías. *Los mitos históricos como obstáculos...* Op. cit.; p. 21.

⁴³ Jorge Escobar Cusicanqui. “Enunciados para una política internacional boliviana”. En: *Relaciones Internacionales* (revista Boliviana) 1986; 1(1): p. 31.

En este sentido Bolivia sostuvo, en numerosas ocasiones, el principio de derecho internacional *rebus sic stantibus*, en contraposición al principio *pacta sunt servanda*, que tiene su fuente en el derecho internacional de los tratados⁴⁴.

- La denuncia del Tratado de 1904.
- La guerra. Respecto a ésta, la vía de la violencia, es descartada por la mayoría de los autores, dados los altos requerimientos en recursos y tecnología y la experiencia de derrotas bélicas⁴⁵.

Uno de los principales y más consistentes exponentes del reivindicacionismo fue Jorge Escobari Cusicanqui, fallecido en 2001. Siguiendo su pensamiento, Bolivia habría intentado superar la mediterraneidad a través de cinco procedimientos que subsisten de manera separada o combinadamente y que serían⁴⁶:

- a. Plantear la demanda marítima en congresos y conferencias internacionales
- b. Obtener apoyos unilaterales de países amigos
- c. Recurrir a procedimientos como los buenos oficios y la mediación
- d. Lograr el asentimiento del Perú
- e. Realizar con Chile negociaciones directas

Los dos primeros puntos (plantear la demanda marítima en congresos y conferencias internacionales y obtener apoyos de países amigos) se refieren al esfuerzo boliviano por multilateralizar el problema. A su vez, Chile se ha opuesto consecuentemente a que se llevase esta demanda a organismos internacionales. En lo que respecta a los países del continen-

⁴⁴ En 1969, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados codificó la doctrina *rebus sic stantibus*. Esta doctrina es una excepción al principio *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) y fue discutida por la Comisión de Derecho Internacional sobre la base de consideraciones de “equidad y justicia”. Se dijo que “por razones de equidad y justicia, un cambio fundamental en las circunstancias puede, en determinadas condiciones, ser alegado por una parte como causa para poner término al tratado” (art. 62). Sin embargo, los tratados sobre fronteras constituyen una excepción a esta doctrina porque en este caso prima el valor de estabilidad y permanencia. Véase: Ricardo Sáteler. *El derecho internacional de los límites*. Santiago, Chile 1994; p. 218.

Esta idea estuvo detrás – en parte – de la presentación ante la Sociedad de las Naciones.

⁴⁵ Jorge Escobari Cusicanqui. “*Enunciados para una política internacional boliviana*”... *Op. cit.*; p. 32. También: Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana*... *Op. cit.*; p. 339.

⁴⁶ Véase al respecto Jorge Escobari Cusicanqui. *Enunciados para una política internacional boliviana*... *Op. cit.*; pp. 33-35.

te, Bolivia ha realizado una sistemática labor en este sentido. Hasta 1962, ese apoyo no se habría manifestado en forma importante sino, según este autor boliviano, en sólo tres países: (Colombia⁴⁷, Brasil⁴⁸ y Paraguay⁴⁹). Luego Bolivia habría trabajado acercamientos con Venezuela (1962), Uruguay (1962), Panamá (1962), Argentina (1962), México (1963), los Estados Unidos (1963), Costa Rica (1964), Ecuador (1972) y Perú (1973). Según Escobari Cusicanqui, el interés chileno en tratar bilateralmente la materia se debería exclusivamente al deseo de librarse de la presión americana y, de esta manera, imponer a Bolivia exageradas compensaciones a cambio de un “efímero o inservible corredor”⁵⁰.

En lo que respecta a lograr el asentimiento peruano, Escobari Cusicanqui planteaba que el Perú había manifestado formalmente su apoyo a la reintegración marítima de Bolivia en numerosos actos.

Esta explicación, tanto respecto del apoyo de terceros países como, específicamente, del Perú, contrastada con los resultados conocidos no indica una tendencia tan categórica como la plantea el autor. Por otra parte, Perú se manifestó en 1976, pero solicitando un cambio radical en el *statu quo* con Chile, en el proceso en torno a Charaña.

LOS PRACTICISTAS

A su vez, los Practicistas no tienen como fundamento el derecho sino que simplemente pretenden una salida al mar para Bolivia por territorios que fueron peruanos y no bolivianos. Figuras de alto relieve en la vida diplomática boliviana defendieron posiciones practicistas. Entre ellos, Luis Fernando Guachalla, Alberto Ostria Gutiérrez, Marcelo Ostria Trigo y Tomás Guillermo Elío⁵¹. Guachalla preparó, en 1945, un documento en

⁴⁷ Tratado de Amistad de 19 de marzo de 1912.

⁴⁸ Notas Complementarias de 25 de febrero de 1938.

⁴⁹ Convenio de 16 de noviembre de 1943.

⁵⁰ Jorge Escobari Cusicanqui. “El diálogo con Chile”. En: *Relaciones Internacionales* (revista boliviana) 1986; 1(2): pp. 53-66, aquí, pp. 58-63. Chile se encontraría en mora con Bolivia por: 1) Las 200 millas de mar territorial frente a los cinco grados geográficos del ex-litoral boliviano. 2) Los más de 70 años de desvío de las aguas del río Silala (nótese que en aquellos años todavía se hablaba de río) 3) por los más de 20 años de desvío del río Lauca sin consentimiento de Bolivia. 4) La construcción y transferencia al Perú, en 1929, de los canales para los desvíos de los ríos Mauri y Uchusuma, sin el consentimiento boliviano. 5) Por no dar cumplimiento al artículo 2 del Tratado de 1904 de reconocer los derechos privados de los ciudadanos bolivianos sobre las propiedades que en virtud de dicho Tratado quedaron bajo su soberanía.

⁵¹ Elío sostuvo en su tiempo que la mediterraneidad limita el desarrollo de Bolivia y que podía solucionarse en o alrededor de Arica. Véase: Tomás Elío. *Mediterraneidad boliviana... Op. cit.*; p. 19.

el cual desarrolla las ideas centrales del practicismo. Planteó la necesidad de un consenso entre gobierno y opinión pública sobre la vía de salida al mar, pues no cabría mantener una aspiración marítima sobre una zona indeterminada. Para Guachalla los fracasos de la tesis reivindicacionista en 1921 (Liga de las Naciones) y en 1923 (gestión Jaymes Freire⁵²) muestran que la única posibilidad de salida propia al mar es a través de Arica. Siendo Arica la vía señalada, queda descartada la idea de revisión del Tratado de 1904, pues el antiguo territorio peruano no fue objeto de dicho Tratado⁵³. Las ideas sugeridas por Guachalla en ese entonces han mantenido seguidores. El sector empresarial boliviano ha sido históricamente el más proclive a esta postura⁵⁴. Se le critica el haber asumido con frecuencia una posición reduccionista de carácter económico, en que el relacionamiento de esta índole puede generar, de modo automático, soluciones a los problemas políticos e históricos de la relación entre ambas naciones. La contraparte boliviana considera que esa manera de enfocar el problema está igualmente difundida en el sector empresarial chileno⁵⁵.

En cada una de las opciones practicistas se compromete la relación con el Perú ya que su posición está muy relacionada con la lealtad a la alianza peruano-boliviana. Estas opciones han planteado la llegada al mar por varias vías, como son:

- El corredor.
- Una zona al norte de Arica.
- Una zona al sur de Arica.
- Pisagua.
- Arica.
- Internacionalización de territorios.

⁵² Pormenores de la gestión de Jaymes Freire (1922). En: Sergio Carrasco. *Historia de las relaciones chileno-bolivianas...* Op. cit.; pp. 221-223.

⁵³ Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas...* Op. cit.; p. 55.

⁵⁴ Particularmente el empresariado de la región del Oriente boliviano ha sido el mayor impulsor de un renovado intercambio comercial con Chile.

⁵⁵ Antonio Aranibar Quiroga. "Una perspectiva boliviana para un renovado enfoque en las relaciones Bolivia, Chile y Perú". En: *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*. Caracas, La Paz, Lima, Santiago: Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana, Instituto Prisma, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Tiempo 2000, FLACSO-Chile, Centro Peruano de Estudios Internacionales y Corporación Andina de Fomento, 2001; pp. 13-63, aquí p. 26.

- Administración conjunta de territorios.
- Enclaves⁵⁶.

LOS INTEGRACIONISTAS

Una posición divergente de las anteriores, a partir de una perspectiva practicista, es aquella que parte de la premisa que Chile y Bolivia tienen intereses propios, pero también intereses comunes y que una propuesta para la situación marítima boliviana estaría íntimamente ligada con el proceso de integración continental. Entre la coincidencia de intereses se señala el deseo de ambas naciones de resolver esa situación latente que dificulta y obstaculiza las relaciones entre ambas naciones⁵⁷.

La posición integracionista aboga por considerar la estrategia de política exterior chilena, que consiste en aprovechar la oportunidad de proyectar Sudamérica hacia la región del Asia-Pacífico, ofreciendo a Chile como una plataforma segura. Ello implica una buena relación vecinal. Además considera los elementos positivos que podría ofrecer Bolivia a través de su privilegiada posición geográfica, Chile podría incrementar su comercio exterior aproximándose a las rutas que conducen a los mercados del Brasil y del MERCOSUR, ampliando aún más su alcance. Toma en cuenta, también, el interés de potenciar la región desértica nortina con recursos hídricos del Altiplano y sentar las bases de una plataforma de comercio en el Asia⁵⁸. Bolivia, por su parte, levanta el tema de sus ventajas estratégicas ya que posee el control de las tierras interiores de Sudamérica y por ende sus comunicaciones para el intercambio⁵⁹. Es decir, que la conexión interoceánica que se pretenda realizar en Sudamérica se haga con Bolivia y atraiga a Chile a la mesa de negociación. Si Bolivia se transformase en el eslabón indispensable de dicha conexión, Chile tendría un interés fundamental en que se garantice el libre tránsito por Bolivia y ese sería el momento para negociar⁶⁰.

Destacados exponentes de esta corriente integracionista, algunos también revisionistas en cuanto al papel del Perú como socio son, entre otros:

⁵⁶ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana...* Op. cit.; p. 340.

⁵⁷ Los integracionistas, a diferencia de los reivindicacionistas, reconocen los esfuerzos desplegados por Chile para resolver el problema con Bolivia.

⁵⁸ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana...* Op. cit.; pp. 362, 367.

⁵⁹ Raúl Barrios, William Torres. *Seguridad y confianza trinacional...* Op. cit.; p. 14.

⁶⁰ Antonio Aranibar Quiroga. *Política Exterior boliviana. Desafíos en el nuevo Milenio...* Op. cit.; pp. 174-175.

Alfredo Franco Guachalla, Tomás Guillermo Elío, Walter Montenegro, Ramiro Orías Arredondo y Antonio Aranibar. Para Guachalla, las iniciativas de integración económicas son el medio más adecuado para que Bolivia recupere su cualidad marítima. Dentro de la misma línea, Elío propone la formación de una zona de desarrollo conjunto de los tres países (Chile, Perú y Bolivia) en una región (desértica) que podría transformarse en un polo de producción⁶¹. El académico Ramiro Orías Arredondo propuso, en 1998, una soberanía compartida sobre la base de un acuerdo trilateral orientado hacia la constitución de un polo de desarrollo regional. Antonio Aranibar es quizás quién más énfasis ha dado a la tesis integracionista con la participación del Perú. Su enfoque comienza con un análisis de lo que han sido las corrientes “reivindicacionista” y “practicista” (pragmática), las constantes de los enfoques doctrinarios del problema marítimo. Su conclusión es que ambas son dos hipótesis históricas de recuperación marítima irreales e irrealizables porque presuponen, con relación a Chile y Perú, una correlación de fuerzas favorable a Bolivia, que no existe. Frente a esta realidad habría surgido históricamente la tesis de fortalecer previamente a Bolivia, como condición indispensable para establecer con Chile negociaciones pacíficas en un plano de igualdad.

Cabría plantear si esta brecha entre ambas naciones se ha modificado. Frente a esta situación, Aranibar propone plantear el problema de modo distinto, no como una nueva estrategia boliviana para recuperar el mar, sino como una teoría de integración regional que impulse la solución del asunto de la mediterraneidad en el contexto de un proyecto trinacional de desarrollo⁶². Este enfoque trinacional de Aranibar tiene antecedentes y el más directo y completo es la tesis formulada por Ricardo Anaya, quien expuso sus ideas en un conferencia de la Universidad de Oruro en 1964 y posteriormente publicó el libro “Arica Trinacional”. Anaya hablaba de la necesidad de replantear la reintegración marítima en términos de desarrollo e integración latinoamericanos y la posibilidad de establecer un área de desarrollo regional sobre la costa del Pacífico. Este postulado fue retomado por Aranibar y parte de la intelectualidad boliviana recibió sus planteamientos de manera positiva, lo que contribuyó, en la última década, a reabrir un debate en el país altiplánico, situándolo en un plano nuevo y distinto al de la confrontación entre reivindicacionistas y practicistas⁶³.

⁶¹ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana... Op. cit.*; p. 340.

⁶² Antonio Aranibar Quiroga. *Una perspectiva boliviana para un renovado enfoque en las relaciones Bolivia, Chile y Perú... Op. cit.*; especialmente p. 41.

⁶³ *Idem*, pp. 41-43.

Los integracionistas abogan por reconocer en las respectivas sociedades chilena y boliviana aquellos sectores más proclives a la cooperación y, sobre esta base, elaborar proyectos conjuntos. Reconocen que son más numerosos los sectores en que prima la desconfianza que aquellos tendientes a la cooperación. Siguiendo a Cajías, los primeros serían, fundamentalmente:

- la opinión pública;
- los sectores académicos tradicionales;
- los sectores más nacionalistas;
- los medios de comunicación social;
- la clase política.

Esta hipótesis supone que Perú entra a participar de los beneficios de la cooperación y obtiene concesiones de Chile. En este contexto, los sectores de percepción más cooperativa en Bolivia serían:

- los sectores económicos, especialmente los que necesitan de la costa para sus circuitos de producción y comercialización y aquellos que propugnan los corredores biooceánicos⁶⁴;
- los sectores académicos que representan el llamado revisionismo histórico;
- los sectores sociales que defienden la cultura andina;
- las colonias migrantes;
- la mano de obra;
- los representantes regionales que valoran las ventajas de la complementariedad e integración⁶⁵.

Existe, dentro de la línea integracionista, una posición que se inscribe dentro de la corriente del realismo político y que aboga por negociar con el Perú un enclave soberano que le otorgue a Bolivia una salida propia al mar sin renunciar por ello a la demanda hacia Chile. Al Perú se le ofrecería, a cambio, otro enclave en territorio boliviano que le permitiera acceso a la cuenca del Plata y, por ende, al Atlántico. Esta posición, del

⁶⁴ El sector empresarial boliviano ha sido históricamente en torno al tema de la mediterraneidad el más proclive a posiciones practicistas.

⁶⁵ Fernando Cajías. *Los mitos históricos como obstáculos...* Op. cit.; pp. 17-34.

autor Fernando Salazar Paredes, fue propuesta por primera vez en 1992. Salazar Paredes reconoce la necesidad de un canje territorial ya sea con el Perú, ya sea con Chile, para que Bolivia recupere su cualidad de país del Pacífico⁶⁶. Lo último es un común denominador entre integracionistas. Asimismo, en el planteamiento integracionista se advierte un deseo de retornar a las negociaciones de Charaña, reconociendo que jamás se llegó tan lejos después de 1929. Pero, a diferencia de aquellos años, el canje territorial o la necesidad de ofrecer a Chile algo a cambio, es percibido como una condición *sine qua non*.

La “ruptura de relaciones” como estrategia de política exterior

En solo diez de los últimos cincuenta años Chile y Bolivia han mantenido relaciones diplomáticas. La ruptura de relaciones por parte de Bolivia ha pasado a constituirse en una estrategia de política exterior empleada en su relación con Chile⁶⁷. La ruptura de relaciones parte de la premisa de que Chile necesita tener relaciones con Bolivia y el hecho de no tenerlas le inflige un castigo. A pesar de la continuidad de este aspecto de la política exterior boliviana, subsisten diferencias respecto de su pertinencia y alcances. Ha crecido la crítica en los autores bolivianos a esta especie de “doctrina”. Los principales detractores son, precisamente, aquellos provenientes del núcleo integracionista. Se argumenta que la ruptura de relaciones no ha aproximado a Bolivia al objetivo de retorno al mar y que, en los años en que ha predominado, se ha actuado en función del instrumento y no del objetivo. En definitiva, un factor más de perjuicio que de beneficio para el pueblo boliviano⁶⁸. Para el ex Canciller y ex Presidente de Bolivia, Walter Guevara Arce, la falta de relaciones con Chile es incómoda para este último. Otros ex Cancilleres, ex parlamentarios y economistas como Alberto Crespo Gutiérrez, Guillermo Elío, Gustavo Medeiros y Walter Montenegro creen que es mejor tenerlas para, llegado el momento de negociar, no verse obligados recién a abrir las relaciones diplomáticas. Incluso Jorge Escobari Cusicanqui, uno de los representan-

⁶⁶ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana... Op. cit.*; p. 340.

⁶⁷ Fue José Fellman Velarde, como Canciller de la república boliviana durante el segundo gobierno de Víctor Paz Estensoro (1960-1964), quién implementó la tesis del rompimiento de relaciones diplomáticas con Chile. El objetivo que se perseguía a la sazón era específico con respecto a la conducta chilena en el caso del Lauca, sin embargo, se constituyó a partir de ese momento en una estrategia de política exterior orientada a la causa marítima. Véase: Horacio Andaluz. *Bases jurídicas para la reintegración marítima de Bolivia... Op. cit.*; p. 261.

⁶⁸ Sergio Carrasco Delgado. *Las relaciones chileno-bolivianas... Op. cit.*; p. 9. También: Fernando Salazar Paredes. *Hacia una nueva política exterior boliviana... Op. cit.*; p. 353.

tes del reivindicacionismo conservador, criticó la ruptura de relaciones cuando se dio por fracasada la gestión Banzer-Pinochet en 1978. Para Escobari Cusicanqui la negociación debió haberse postergado dejando abierta la posibilidad de reanudar el trato en el futuro⁶⁹.

Conclusiones

La percepción de una entidad sobre otra es por definición abstracta. Hace alusión a la imagen mental que se forma del “otro” en función de un proceso de selección e interpretación de las experiencias vividas. Entre los Estados, las percepciones históricas constituyen un substrato de sus relaciones interestatales e influyen en la gestación de sus políticas exteriores. La relación chileno-boliviana no escapa a ello. Es más, la concepción mutua ha tenido una incidencia gravitante a lo largo de su desarrollo a tal punto que, podría decirse, constituye su punto de convergencia.

En este sentido, es innegable que la relación chileno-boliviana ha estado marcada por las imágenes, creencias y realidades generadas respecto de los temas en juego en el conflicto del Pacífico. El siempre latente tema marítimo ha dificultado el diálogo entre ambas naciones en numerosas ocasiones y ha arrojado sombra a otros ámbitos de la relación. De este modo, la relación entre ambos países ha evidenciado la presencia de agendas paralelas. Una es la económica, de integración física y de concordancias en el ámbito regional, en la que se han concretado una serie de instancias de acercamiento y se ha consolidado una relación bilateral y la segunda, que denominaríamos histórica, y permanece en la memoria como conflictos heredados. En la práctica, la persistencia de estas secuelas ha impedido una mayor integración⁷⁰.

A pesar de los numerosos esfuerzos tendientes a privilegiar los elementos positivos de la agenda común, la desconfianza es un factor que ha tendido a primar en Bolivia y los resentimientos heredados generan dificultad al contenido del diálogo. Como decía Alejandro Alvarez: ese “factor inmaterial y complejo, derivado en parte de la naturaleza misma del hombre, ha determinado en la vida internacional paradojas, antinomias, contradicciones, oposiciones e incomprensiones que no tienen otra explicación”⁷¹.

⁶⁹ Walter Montenegro. *Oportunidades perdidas... Op. cit.*; pp. 129-131.

⁷⁰ Claudio Fuentes, Paz Milet. “Bolivia, Chile y Perú ¿Es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los '90”. En: *Bolivia, Chile y Perú. Una opción cooperativa... Op. cit.*; pp. 337-372.

El resultado es un vaivén cíclico, caracterizado por frecuentes vuelcos en la relación lo que ha contribuido, a su vez, a que se estanquen o fracasen esquemas de negociación.

Respecto al pensamiento y de las doctrinas que sustentan la orientación de la política exterior desde Chile hacia Bolivia y viceversa, ambas naciones han seguido caminos distintos. Mientras para Bolivia el tema marítimo es un elemento primordial de su política exterior, para Chile lo fundamental ha sido el anhelo de tener una buena y constructiva relación con sus vecinos, sin incluir el componente de revisión de los tratados. La cuestión marítima con Bolivia es un tema jurídico zanjado en 1904 y, en ese sentido, en Chile ha existido dificultad para captar a cabalidad lo que para Bolivia es un tema de dimensión global o preferente. Consecuente con su posición, Chile ha sostenido una política – aunque no siempre unívoca – e incluso ha dado pasos que pecaron, a veces, por no dejar en claro lo que se buscaba o hasta dónde se pretendía llegar creando expectativas que, al no verse satisfechas, aumentaron resquemores.

Sin perjuicio de ello, los autores bolivianos anotan que la política chilena ha sido de mayor continuidad, en contraste con las contradicciones de los enfoques sobre la política marítima de la parte boliviana. Se conocen opiniones sobre pérdida de oportunidades valiosas con Chile por carecer de fórmulas realistas y mezclar objetivos de política interna con el tema portuario.

En la historia boliviana también han existido sectores llanos a aplicar enfoques más propios de una relación amistosa, lo que se conocería como posturas moderadas o conciliadoras, que reconocen el pasado, pero no están por repetirlo y que propician el diálogo. Esto último es otra cara de la constante, que muchas veces se olvida y sobre la cual se puede trabajar a partir de estas percepciones distintas. ■

⁷¹ Alejandro Alvarez. “Esquema de una ciencia de la psicología de los pueblos en materia internacional”. *El nuevo derecho internacional en sus relaciones con la vida actual de los pueblos*. Santiago, Chile: 1962; p. 122.

CHILE Y BOLIVIA EN EL MERCOSUR: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

GONZALO FIGUEROA HERNÁNDEZ*

Resumen

El presente artículo tiene un objetivo dual: demostrar de qué manera procesos de integración – como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) –, ofrecen un espacio propicio para que Chile y Bolivia afiancen sus vínculos y; examinar cómo éstos pueden fortalecer sus respectivos intereses y objetivos nacionales en la región a través de su asociación a dicho esquema. En esa lógica, se examinan las respectivas estrategias asumidas por las políticas exteriores de los citados países, en el período 1996-2006, respecto de los actuales procesos de integración regional y con un especial énfasis en la evolución que éstas han tenido hacia MERCOSUR. En la parte final, se efectúan cuatro propuestas orientadas a la profundización de los vínculos entre Chile y Bolivia con MERCOSUR y, en ese contexto, de sus propias relaciones bilaterales.

Abstract

The present paper has two objectives: to demonstrate how integration processes – such as MERCOSUR –, offer an opportunity to Chile and Bolivia in their bilateral relations and, to examine how this countries may deepen their respective interests and goals in Latin-america through their association to MERCOSUR. In that way, the author analyzes the foreign policy of both countries focusing on the regional integration process, with special emphasis on the evolution of their strategies towards MERCOSUR (period 1996-2006). The author concludes the paper by formulating some proposals grouped in four areas, on how to improve the relationship between Chile and Bolivia with MERCOSUR and, in that context, including their own bilateral linkages.

Bolivia y los proyectos de integración regional

Principios y prioridades de la política exterior boliviana

En teoría, la política exterior boliviana “...se sustenta en la trilogía seguridad humana, seguridad jurídica y seguridad democrática”¹. Sobre esa base, el objetivo fundamental del país ha sido alcanzar el desarrollo integral, lo que no sólo sería responsabilidad del sector interno sino también del externo. En este último plano, el académico y ex Canciller Javier Murillo señala que Bolivia debe movilizar los activos que posee, en referencia

* Graduado en Historia y en Ciencias Políticas; Magíster en Ciencias Sociales y Magíster en Defensa; es funcionario diplomático de la Dirección de Asuntos Multilaterales de la Cancillería chilena.

¹ Conferencia de Javier Murillo en la Universidad Católica Boliviana San Pablo, agosto de 2006.

a los recursos del poder nacional, cuales son: i) recursos geopolíticos y geoeconómicos: El país debe utilizar estos recursos para convertirse en el principal centro energético de Sudamérica; ii) ganar nuevos mercados para el gas. Por ejemplo, el mercado de Baja California y Estados Unidos; iii) industrializar el gas, con el objeto de dar mayor valor agregado a esa materia prima; iv) buscar una asociación estratégica con Brasil; v) desarrollar “espacios de integración energética”, fundamentalmente con Argentina y Chile, mediante los cuales pueda sacar mayor provecho de su localización geográfica y con miras a que se convierta en el “centro de la distribución energética del Cono Sur”²; vi) inventariar y aprovechar los grandes recursos hídricos que posee. Sus límites anfibios corresponden al 50% de los 6.550 km de fronteras internacionales que posee; vii) usar la biodiversidad como un activo nacional que favorezca la cooperación internacional; viii) crear un gran centro de ciencia y tecnología; ix) fomentar el turismo, en la perspectiva de lo acordado en el Plan IIRSA el año 2000; x) explorar nuevas oportunidades de inserción internacional, especialmente en el Asia; xi) impulsar la convergencia entre la CAN y MERCOSUR en base a integración física y energética, más que en los temas comerciales.

En el citado plano, autores como Fernando Salazar Paredes³, han venido insistiendo en que el “objetivo sustantivo” de la política exterior de Bolivia es asegurar todos los medios y recursos para su inserción en el sistema internacional. De este dimanan otros dos de segundo orden: i) lograr una salida al mar (objetivo sustantivo e instrumental); y ii) la profundización de las relaciones a todo nivel con Chile (objetivo instrumental).

En cuanto a sus desafíos en el plano externo, el citado autor plantea los siguientes: i) actuar dentro del realismo político; y ii) la adhesión a principios internacionales, como la defensa del sistema democrático, la no injerencia en los asuntos de otros Estados, protección de los derechos humanos, hacer causa común contra el narcotráfico y el terrorismo, y universalidad de las relaciones exteriores del país.

Resume su planteamiento en la siguiente afirmación: “Es preciso evitar posiciones aislacionistas y salir de la histórica dependencia”. Esta última se daría particularmente en lo económico y en lo político, siendo la primera de ellas la más ostensible y gravosa, expresada en la dependencia

² Javier Murillo. “El Escenario mundial contemporáneo y las tendencias de la política exterior boliviana”. *Revista Opinión y Análisis* 2007; 85(tomo II): pp. 154-155.

³ Fernando Salazar Paredes. *Bolivia y Chile: desatando nudos*. CERID, Plural, 2006.

colonial comercial-exportadora; en la dependencia financiero-industrial; y en la dependencia tecnológico-industrial⁴. A partir de esa formulación, el desafío de la política exterior boliviana sería una extensión de su consolidación como Estado-Nación, logrando con ello una participación plena en la comunidad internacional. Así, para Salazar P., la dimensión estratégica vital del país la constituye Sudamérica. En ese contexto, la CAN y MERCOSUR serían los pilares de una estrategia internacional a nivel externo, orientada a la construcción de la Comunidad Andina de Naciones, marco en el cual su asociación estratégica y de integración fronteriza, con los cinco países vecinos, podría ser clave.

Por su parte, el ex Viceministro de Relaciones Exteriores (2006-2007), Mauricio Dorfler⁵, señalaba que una de las máximas prioridades del país es la de sus relaciones vecinales. Con ese objetivo, el Gobierno del Presidente Evo Morales realizó una serie de visitas oficiales a Argentina, Brasil, Chile y Perú, guiadas por el concepto de “diplomacia de los pueblos”, la que, según Dorfler, corresponde a una diplomacia “no solamente conducida de Estado a Estado, sino entre los pueblos del mundo”; “La Diplomacia de los Pueblos tiene que influir en la Diplomacia de los Estados y las Naciones.”; “En la diplomacia tradicional, los enfrentamientos entre naciones generalmente obedecen a intereses de empresas transnacionales, a grandes industrias o a potencias económicas, donde los pueblos pierden”⁶.

Bolivia ante la integración latinoamericana

La sucesivas Cancillerías bolivianas del período en estudio consideraron que la Comunidad Sudamericana favorecía la creación de un espacio común continental por primera vez con intereses convergentes, con una agenda más realista, plazos flexibles y con metas precisas en áreas muy definidas (plan IIRSA⁷), lo que había conducido a un fuerte aumento del comercio intrarregional, especialmente de las exportaciones. En pocos años, la Comunidad Andina de Naciones pasó a ser para Bolivia su mayor mercado, mientras que el MERCOSUR le siguió en importancia.

⁴ Fernando Salazar Paredes. *Hacia una Nueva Política Exterior Boliviana*. CERID-Plural, 2000; p. 245.

⁵ Intervención del Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto durante un almuerzo de la Asociación Diplomática, relativa a las “Prioridades de la Política Exterior de Bolivia”. Círculo de la Unión, 28 de abril de 2006.

⁶ Dichos vertidos por el Presidente de Bolivia Evo Morales Ayma. *El Diario*, 13/06/2007.

⁷ Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana. Brasilia, agosto de 2000.

Respecto de estos procesos de integración, el economista Alfredo Seoane⁸ ha sostenido que actualmente sufren un período de pausa a causa de la falta de voluntad política para avanzar en las metas fijadas, especialmente por la tendencia de los países del Pacífico de avanzar hacia un modelo distinto de los del Atlántico. Ante dichos desafíos considera necesaria: i) la coordinación macroeconómica para profundizar la integración latinoamericana: Según Seoane la crisis de 1998 es un ejemplo de las graves consecuencias que tienen las decisiones unilaterales a nivel macroeconómico, cuando Brasil devalúa su moneda; y ii) la creación de una burocracia supraestatal: El regionalismo abierto puede funcionar en el nuevo orden no sólo por medio del libre comercio, sino también a través de nuevas modalidades de vinculación institucional. Fue este déficit el que impidió que en los años noventa se avanzara en los procesos de integración en América Latina.

Agrega que Bolivia debe insertarse necesariamente en la economía mundial para lograr sus objetivos de desarrollo; y en el plano regional insiste en que debe jugar un rol de “país puente” o “país bisagra” de la integración. ¿Qué se entiende por este rol? A que dada su localización geográfica en el corazón del Cono Sur, el país debe participar en los dos actuales sistemas de integración, MERCOSUR y CAN, buscando profundizar la convergencia entre ambos, en base al plan IIRSA. Favorece estos planes la geografía boliviana, que permite un acceso a diferentes regiones de América del Sur, ya sea por vía fluvial, carretera, etc.; además, posee grandes recursos naturales y biodiversidad, pudiendo desarrollar áreas funcionales de integración como el gasoducto del sur o el anillo energético, concluye el economista boliviano.

Al tenor de las citadas opiniones, resulta evidente que Bolivia, como nunca antes, se encuentra en un momento de grandes oportunidades para generar una visión estratégica en el presente milenio, asumiendo un eventual rol en la Integración Regional, lo cual significa la búsqueda de una posición de “País Articulador”⁹ de la misma. En dicho marco, los análisis más optimistas plantean que, dada su posesión de enormes reservas energéticas – que son de la necesidad inmediata de los países vecinos –,

⁸ Afirmaciones de Alfredo Seoane. Economista, ex Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales de Bolivia (2003) y ex Embajador de Bolivia en Paraguay (2005), en Universidad Católica San Pablo, junio de 2007.

⁹ Rolando Marín. “Bolivia y la Integración de América del Sur”. En: *Bolivia: Temas de la Agenda Internacional*. UDAPEX, PNUD: 2000; p. 241.

el país experimenta un nuevo poder negociador, que le otorga un rol más preponderante en el concierto internacional que en el pasado, de donde resulta clave su integración al resto de América Latina para evitar quedar aislado del nuevo orden internacional. En general, algunos académicos bolivianos añaden que a este objetivo puede aportar tanto la consolidación de su posición estratégica y el desarrollo de la integración física, energética, de las telecomunicaciones, del sector productivo-comercial y concertación política (IIRSA), como la puesta en marcha de ambiciosos proyectos de infraestructura y redes viales, así como renovados flujos comerciales intra América del Sur, que le ofrecen la posibilidad de transitar desde un espacio estático a uno dinámico de integración. Visto así, la integración física, viabilizada a través de los corredores de exportación, constituiría uno de los objetivos fundamentales del país para consolidar la señalada posición nodal en el marco subregional latinoamericano, favoreciendo la constitución de una “zona de comunicación vial” entre el Amazonas, la Cuenca del Pacífico y la Cuenca de La Plata, constituyéndose, de esta manera, en un país proveedor de servicios de la industria del transporte. Esta sería una apuesta concreta hacia la convergencia de proyectos de integración regional que toca de lleno a MERCOSUR.

Como contrapartida, opiniones divergentes a las anteriores sostenían, a inicios del 2006, que Bolivia debía estrechar sus relaciones con el NAFTA (*North American Free Trade Agreement*)¹⁰, considerando que a esa fecha el ALCA no había logrado su objetivo de crear una zona de libre comercio desde que fuera lanzado en 1994 y, en segundo término, al tener enconados detractores, como el Presidente de Venezuela Hugo Chávez y el propio Presidente Evo Morales. De hecho, este último calificó al NAFTA como un “Acuerdo de imposición imperialista y colonialista”. Asimismo, Chávez opuso al NAFTA la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, que tiene como modelo el proceso europeo de integración (integración energética, infraestructura, defensa). En la práctica, el ALBA tampoco ha tenido significación si se tiene en cuenta que las exportaciones bolivianas hacia Venezuela disminuyeron durante el 2006 y hacia Cuba son prácticamente inexistentes.

En los diferentes frentes de integración, Bolivia ha venido, no sin altos y bajos, efectuando la negociación de un acuerdo amplio entre la Unión Europea y la CAN. Esta última ha sido muy difícil porque UE es muy exi-

¹⁰ Charla en UC Boliviana de Mrs. Dovie Holland, Directora Area Económica de la Embajada de los EE.UU., en Bolivia, junio de 2007.

gente en materias tales como propiedad intelectual, agrícola, inversiones, las que no están debidamente reglamentadas en Bolivia. Además, la exigencia de UE es negociar en bloque, a diferencia de los EE.UU., que optó por la vía bilateral, de la cual Chile es su mayor exponente – según Holland.

Respecto de la CAN, los obstáculos han sido que tanto Colombia como Perú cuentan con respectivos TLC's con los EE.UU., mientras que el Asia, aunque es una oportunidad permanente, no se le conoce. Desde ya se avizora el problema de los costos de transporte, por lo que internamente se percibe como una tarea futura. Finalmente, la Cuenca del Pacífico (APEC), resulta de muy difícil acceso debido a las exigentes normas de origen.

Desde el Gobierno del ex Presidente Carlos Mesa (2004) se puede apreciar la continuidad de Bolivia respecto del énfasis en las relaciones con los países vecinos. En tanto, el punto de inflexión de esta estrategia global lo ha marcado, a partir del ascenso del Gobierno del MAS, el estrechamiento de las relaciones con China e Irán y, en la región, su acercamiento a Cuba, Nicaragua y Venezuela, países con los cuales existen afinidades ideológicas más que objetivos de naturaleza comercial, al decir de la diplomática estadounidense. La continuidad señalada anteriormente también ha variado en cuanto a la integración a la CAN, MERCOSUR y su asociación con la Comunidad Sudamericana de Naciones, al haber privilegiado el ALBA. La estratégica de relacionamiento con los EE.UU., en tanto, también ha variado ampliamente, materia que, a la luz de los objetivos del presente trabajo, no será revisada.

La vinculación de Bolivia a MERCOSUR

Desde una perspectiva global, Bolivia ha intentado, en las últimas décadas, superar su posición “periférica”, con un esquema que, para algunos analistas locales, debe ser revisado para adaptarlo al nuevo modelo de inserción internacional y teniendo en cuenta que uno de los objetivos fundamentales de su política exterior es la prioridad por su región natural, América Latina. Dicho planteamiento se ha ido bosquejando gradualmente, en particular, a partir de los años noventa, en tanto cuanto este tema comenzó a reactivarse tras numerosos e históricos intentos de integración propiciados desde la época de los sesenta (Pacto Andino, ALALC). Cabe recordar que Bolivia se incorporó al Grupo Andino en el momento mismo de su creación, en 1969. Desde esa fecha sus relaciones

más próximas han sido con Argentina y Brasil debido a su vecindad y las perspectivas estratégicas y político-económicas que de ello resultaban. Poniendo como ejemplo el caso de Argentina, y considerando su enorme vinculación fronteriza con Bolivia, Salazar Paredes¹¹ sostiene que es primordial privilegiar la integración física en coordinación con las provincias del norte, vale decir, son los departamentos de Tarija y Santa Cruz, con los que tiene la mayor proyección hacia la integración por su vecindad con Argentina y Brasil, respectivamente.

En el plano energético, a contar de los setenta el país suscribió y/o propició con esos países acuerdos de integración, convirtiéndose éstos en un objetivo permanente de su política exterior. No exentos de problemas, muchas veces por la falta de pago de las facturas gasíferas de Argentina y Brasil (en los ochenta), recién este problema se resuelve a inicios de los noventa entre los Presidentes Carlos Menem y Jaime Paz Zamora. Con Brasil, los acuerdos gasíferos se alcanzaron el 5 de septiembre de 1996, en Cochabamba; por su parte, con Argentina se suscribieron el 20 de marzo de 1992, en Santa Cruz. Desde entonces los citados acuerdos energéticos se han ido profundizando y modificándose, conforme a las necesidades coyunturales, particularmente cuando Argentina concede a Bolivia, para el período comprendido entre 1992 y 2002, “el libre e irrestricto acceso del gas natural boliviano al mercado interno argentino”¹².

Pese a la señalada prioridad de la política exterior boliviana, en los hechos no se sumó al Tratado de Asunción (1991), lo cual se debería – según el ex Canciller Juan Ignacio Siles¹³ –, a que “... para Bolivia esta subagrupación regional tiene fundamentalmente una relevancia política, ya que en los últimos años se le han incorporado una serie de países en calidad de asociados, demostrando su interés en una futura membresía”. En cambio, a partir de 2006 y la entronización del Gobierno del Movimiento al Socialismo, los vínculos se han estrechado con Venezuela, asumiendo entonces que su vinculación a MERCOSUR debía conducirse desde la perspectiva de un “anillo energético”, idea formulada por el Presidente Hugo Chávez. Respecto de ese plan estratégico, Siles asegura que el primer Mandatario venezolano “ha encontrado en los recursos naturales de su

¹¹ Salazar Paredes. *Op. cit.*; p. 324.

¹² Víctor Rico Frontaura. “Las Relaciones entre Bolivia y MERCOSUR”. *Friedrich Ebert Stiftung-ILLDIS* 1996; 67: p. 13.

¹³ “Diálogos sobre Política Exterior Boliviana”. En: *Análisis coyuntural de la política exterior boliviana*. UDAPEX-KAS: 2004; p. 146.

país, una perspectiva geopolítica para influir en el resto de la región”¹⁴, de manera que lo rechaza “por haber nacido politizada, servir a objetivos ideologizados e intereses particulares del gobernante venezolano y por dejar afuera a Bolivia, uno de los principales productores de gas natural de América Latina”¹⁵. Rescata, en cambio, el rol de Bolivia en materia de integración regional energética, denotando que, por su ubicación geográfica privilegiada, cumple un rol esencial. No descarta que Chile se sume a este planteamiento a cambio de una viabilización conjunta del tema marítimo. Javier Murillo coincide con estos planteamientos en el sentido que MERCOSUR se ha convertido en un foro de concertación y diálogo político, en cuyo marco se ha defendido la vigencia del sistema democrático representativo en la región. En tal sentido, plantea que Bolivia debería orientar sus esfuerzos hacia su política energética en el contexto regional y mundial “dejando de lado posiciones absolutistas y temerarias sobre el destino de sus hidrocarburos”¹⁶.

En una época más reciente, el ex Vicecanciller Mauricio Dorfler no creía conveniente una adhesión plena al MERCOSUR, no sin antes estudiar los costos de la desgravación arancelaria, siendo partidario de “construir una realidad histórica comunitaria, aunque ya no en términos exclusivamente comerciales, sino también desde la perspectiva de una visión cultural e histórica”, “lo que no es MERCOSUR, esquema sólo de carácter comercial”¹⁷.

Para Roberto Finot¹⁸, ex Cónsul General de Bolivia en Santiago de Chile (2006-2007), la profundización de los vínculos de Bolivia con MERCOSUR también constituyen una prioridad con miras a mantener una equilibrada relación con sus países vecinos y la necesidad de preservar su proyección hacia los mercados de mayor significación e incidencia internacional. En este contexto se inscriben la consolidación del proceso subregional de integración de la actual Comunidad Andina de Naciones, así como su pertenencia, en calidad de asociado, al Mercado Común del Sur. Señala que este último se constituye en un factor dinamizador de la profundización de este bloque subregional, promoviendo, además, la consolidación de Bolivia como núcleo de integración energética del Cono Sur.

¹⁴ KAS. *Op. cit.*; p. 140.

¹⁵ *Ibid.*, p. 153.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸ Declaraciones a *El Diario*, 10/02/2008.

Reafirma lo indicado anteriormente, de conducir a Bolivia hacia una inserción y posicionamiento regional y hemisférico en base a su “posición nodal”, es decir, una posición geográfica central que pueda transformarse en vía de comercio en dos sentidos, así como vaso comunicante entre el Pacífico y el Atlántico, en términos de integración física. Sobre este punto, plantea que el país debería profundizar su estrategia de integración vecinal¹⁹, obteniendo una mejor conectividad y posicionamiento. Tal como sucede con Chile, para Bolivia Sudamérica representa, en términos comerciales, su mercado natural y en materia política, su ámbito de intereses permanente, como también lo es en el área de la integración física. En este último plano, las relaciones con Argentina y Brasil representaría su mercado más dinámico e importante dada su envergadura y proyecciones futuras, en la vertiente Atlántica; mientras que el eje Perú-Chile es una prioridad para el desarrollo del occidente del país y su vinculación con los mercados asiáticos.

En el plano bibliográfico, diversos estudios plantean que Bolivia debe propiciar la incorporación de los países del MERCOSUR a la CAN, en el entendido que todos ganen (*win-win*) y en que no sólo los mercados converjan sino también el orden jurídico existente. Esto requeriría también un enfoque sociológico que sienta las bases de una cooperación dinámica²⁰, lo cual implica incorporar las dimensiones cultural e histórica de los países miembros de ambas subagrupaciones. Superar este sesgo que implica la sola integración comercial, que viene desde la ALALC, es quizás el mayor desafío para consolidar un proceso de unidad en el seno del MERCOSUR con miras a avanzar hacia otro mayor cual es la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, emulando a la Unión Europea. En esta misma óptica, un estudio de la KAS, del año 2003, planteaba “La condición de Bolivia en relación al resto de los países de la región, podría otorgarle un rol similar al de Bélgica si llega a constituirse en el articulador entre la CAN y el MERCOSUR”²¹.

Julio Alvarado²², en tanto, no cree que Bolivia pueda ejercer el rol de país bisagra o articulador entre la CAN y MERCOSUR, debido a lo que denomi-

¹⁹ *Bolivia. Temas de la Agenda Internacional*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto-UDAPEX; p. 252.

²⁰ “Diálogos sobre Política Exterior Boliviana”. En: Ramiro Orias: *La Comunidad Sudamericana de Naciones*. Vol. II. UDAPEX-KAS: 2007; p. 48.

²¹ KAS. 2003; p. 44.

²² Julio Alvarado, Diplomático de Carrera, Negociador Comercial Internacional, Catedrático Titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Mayor de San Andrés.

na “su incapacidad de hacer converger ambos acuerdos de tan distinta naturaleza”, en razón de diversos problemas que hubo de enfrentar el país, como: i) la falta de interés de Perú en profundizar su pertenencia a la CAN debido al escaso 10% (a mediados de 2007) de comercio intra subagrupación; ii) la política proteccionista de Colombia antes de suscribir un TLC con los EE.UU., lo que significaba muchas trabas de ingreso a los productos bolivianos; iii) en el caso de MERCOSUR, sus mayores miembros – Argentina y Brasil – poseen una economía muy proteccionista por lo que es muy difícil la integración plena de Bolivia a esa asociación, particularmente, debido a la existencia de altas barreras en materia agrícola; iv) Bolivia posee una estructura productiva que no es complementaria con los miembros de MERCOSUR, especialmente en áreas de oleaginosas, azúcar y carne; v) desde el punto de vista institucional, es muy difícil que Bolivia pertenezca a dos asociaciones a la vez (MERCOSUR y CAN), debido a que, en el aspecto comercial, ambos poseen diferentes aranceles externos comunes (AEC) y; vi) Bolivia tiene problemas reales de acceso a mercados como, por ejemplo, el área manufacturera.

Con relación a los convenios de nueva generación suscritos por Bolivia entre 2003 y 2005, Alvarado los define como “acuerdos asimétricos reales”, examinando cada uno de ellos: i) la incorporación de Bolivia a la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA, 2006)²³, en la práctica, no ha sido más que de carácter ideológico en vez de estar basado en áreas económicas funcionales. Hasta la fecha no ha tenido mayor incidencia en el incremento del comercio con Venezuela y su utilidad está más bien en los préstamos efectuados por ese país por un monto de US\$ 100 millones²⁴. Es más, sostiene que en marzo de 2007, Venezuela creó un barrera para-arancelaria, denominada, “barrera de necesidad”, que afecta las exportaciones de soya provenientes de Santa Cruz. En el caso de Cuba, ya existía un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), por lo que el ALBA no habría tenido ninguna repercusión en materia comercial para Bolivia. De hecho, en 2005 el intercambio no pasó de los US\$ 5.000 con ese país; ii) los vínculos comerciales con Chile, enmarcados en el Protocolo 15 del ACE22, otorgan una gran apertura al mercado boliviano, en especial de materias primas y productos semielaborados.

En cuanto al intercambio comercial de Bolivia con los países de la CAN y MERCOSUR, Alvarado ha indicado que el 2006 existía un registro oficial

²³ Compuesto por Venezuela, Bolivia y Nicaragua.

²⁴ Cifra considerada sólo hasta mediados de 2007.

de 358 empresas exportadoras locales, de las cuales alrededor de 300 correspondían a microempresas. En cambio, plantea que alrededor de 5.000 a 6.000 son ilegales y están exportando diversos productos a la Argentina, Brasil, Chile y Perú, sus mercados naturales. Añade que la vinculación con MERCOSUR ayudaría a reducir la dependencia de Bolivia con el mercado estadounidense que, hasta mediados de 2007, representaba el 47% de sus exportaciones. Además de esas oportunidades que tiene Bolivia en los mercados de los países vecinos, éste sugería explorar su mercado de la carne.

Agrega que no es opción de desarrollo para el país perpetuar una estructura comercial basada en materias primas y productos semielaborados, sino que debe buscar mercados que no limiten su envío de manufacturas, los cuales, a través de la firma de TLC's, se encuentran mayoritariamente en la región. La implementación de una estrategia de esta naturaleza requiere un fuerte apoyo estatal y se inscribe en la puesta en marcha de una negociación bilateral con países del MERCOSUR, la CAN y Chile en vez de continuar negociando su acceso a bloques.

En este último aspecto, Alvarado concluye que, si bien es positivo el proceso de integración a las economías mayores del esquema, Argentina y Brasil, estos países sufren continuas crisis que repercuten negativamente en la economía boliviana, lo cual advierte sobre la necesidad de un replanteamiento del MERCOSUR y su eventual convergencia con la CAN, de la cual Bolivia es miembro pleno. Esto permitiría lograr una asociación con los países del ALCA, dando la oportunidad a conseguir un mayor crecimiento y desarrollo de las actividades comerciales.

Acuerdo de Bolivia con MERCOSUR

El Acuerdo final, que fijó el *status* de Bolivia como “miembro asociado del MERCOSUR”, fue firmado el 28 de febrero de 1997, siendo registrado en el marco de la ALADI como el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 - ACE 36. Desde entonces esta calidad de país asociado del MERCOSUR permitió a Bolivia no perder su condición de miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Desde un punto de vista geográfico, el 70% de su perímetro fronterizo se conecta con los tres socios del MERCOSUR teniendo como antecedente el Tratado de la Cuenca del Plata (23 de abril de 1969), cuyo propósito era la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa (Art. 1° de ese Tratado). El MERCOSUR recogió este expediente

con Bolivia y lo invitó a participar como socio pleno, durante la V Reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, en la ciudad de Colonia del Sacramento. El objetivo era no sólo para fortalecer la citada integración física (redes viales y fluviales fundamentalmente), sino también para posibilitar una de carácter energética, especialmente con Argentina y Brasil. Así, se construyeron gasoductos con esos países a partir de 1970 con Argentina y de 1999, con Brasil, con miras de favorecer la integración eléctrica. En tanto, el protocolo Adicional sobre integración física con el MERCOSUR no se ha llevado a la práctica.

Como en todo este tipo de acuerdos, se establece un programa de desgravaciones progresivas y automáticas anuales sobre los gravámenes vigentes para terceros países, lo cual significa que durante el año 2006, el 80% del comercio gozó de una liberación total, es decir el 100% de preferencia arancelaria en las exportaciones e importaciones con los países miembros de esa agrupación. Asimismo, los productos comprendidos en los Anexos 1, 2 y 3 del citado Acuerdo llegaron ese año al 100% de preferencia con diferentes programas de desgravación. El resto de los Anexos tienen un calendario fijo de desgravaciones arancelarias que se ha ido cumpliendo gradualmente, no sin solicitudes de prórroga, y una serie de reuniones de la Comisión Administradora del Acuerdo para allanarse a entendimientos conforme los plazos se iban cumpliendo o dilatando.

Sin entrar de lleno en el análisis mismo del acuerdo comercial firmado entre Bolivia y el MERCOSUR, es pertinente señalar que se establecieron una serie de compromisos: Programa de Liberación de Aranceles; tratamiento en Materia de Tributos Internos; prácticas Desleales del Comercio Internacional; dumping y Subsidios y Prácticas Restrictivas de la Competencia; incentivos a las Exportaciones; complementación e Intercambio por Sectores Productivos; promoción e Intercambio de Información Comercial; integración Física; cooperación Científica y Tecnológica; administración y Evaluación del Acuerdo; y del Comité Asesor Empresarial.

A través del acuerdo con MERCOSUR Bolivia aspira a convertirse en un país no sólo importador de productos desde ese esquema subregional, teniendo en cuenta la vigencia del Acuerdo de Alcance de Complementación Económica N° 36 (AAPCE 36) que tiene con esa subagrupación de países mediante la cual se aspira a crear una zona de libre comercio. Esto ha repercutido en que el Gobierno tenga que priorizar una Agenda Productiva, como una política de Estado que favorezca no solamente la preservación de los actuales mercados, sino la ampliación de las posibi-

lidades de generar empleos, una de las mayores necesidades actuales de los bolivianos.

Surgen críticas en este aspecto, por cuanto diversos actores económicos locales admiten que el país no aprovecha los Acuerdos Comerciales que posee “porque no se prepara para ello, siendo necesario para ello adecuadas políticas públicas de promoción productiva y exportadora”²⁵. IBCE, por su parte, ha sugerido que esta preparación ante una eventual incorporación a MERCOSUR implica: a) reconversión productiva en los sectores más sensibles; b) mejoramiento de la calidad e incremento de la productividad; c) incremento del “valor agregado” en los productos, con miras a su exportación; d) transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas; e) crear infraestructura vial y mejorar la existente; f) mejorar las condiciones de financiamiento; g) fomentar la formación y capacitación de recursos humanos (reconversión laboral); h) facilitar la capacitación tecnológica; i) mejorar la eficiencia de la administración pública²⁶.

Las relaciones con MERCOSUR, tras la entrada en vigor del ACE N° 36, se ha orientado a la reuniones de Presidentes y a las reuniones de la Comisión Administradora del Acuerdo, mientras que las reuniones de la Cumbre constituidas como el principal foro de definiciones del avance del MERCOSUR tienen una frecuencia semestral donde se definen los temas más importantes del proceso de integración. Luego estas materias pasan a la instancia presidencial, la que adopta las resoluciones y acuerdos finales.

En el marco de las Cumbres Presidenciales, está inscrita entre otros, en los siguientes documentos y declaraciones suscritos por los primeros mandatarios del MERCOSUR²⁷: Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático; Acuerdo sobre Servicios Aéreos Subregionales; Declaración sobre Mecanismos Financieros de Integración Regional; Comunicado conjunto de los Presidentes de Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Montevideo, Uruguay, 1997; Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, XIV Reunión del Consejo del Mercado Común, Ushuaía, Argentina, 1998. Este documento incluye el “Protocolo de Ushuaía”, suscrito por Bolivia y Chile.

²⁵ Conferencia Magistral del ex Canciller del Brasil, Luiz Felipe Lampreia “Bolivia en el MERCOSUR: Oportunidades y Amenazas”, organizada por la Cámara de Exportadores de Santa Cruz de la Sierra.

²⁶ Charla IBCE en el evento señalado en nota precedente.

²⁷ www.embolivia.cjb.net

La literatura boliviana sobre la materia se muestra altamente partidaria de la profundización de los vínculos con MERCOSUR, agrupación que perciben como viable para que el país se convierta finalmente en eje articulador de la integración sudamericana; su posición nodal se complementa porque paralelamente el país se integró plenamente a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y ha avanzado bilateralmente en sus relaciones con Argentina y Brasil, superando las visiones pasadas sobre la imposibilidad de trabajar conjuntamente en estos tres ejes.

Estos planes se ven matizados por las negativas cifras de intercambio comercial que se presentan con MERCOSUR desde el año 1997, lo cual sería superado por la diversificación de sus exportaciones hacia ese espacio de integración y el aumento del comercio especialmente por el notable incremento de las ventas de gas a Argentina y Brasil.

Sentado lo anterior, el país ha devenido en procesos tanto de acercamiento como distanciamiento hacia el MERCOSUR, conforme las opiniones de los actores de gobierno y sectores empresariales percibían la dinámica de ese bloque. Esta multiplicidad de ánimos se ha expresado en concreto, desde el Acuerdo de Asociación de Bolivia, en trabas puestas durante las negociaciones MERCOSUR-CAN; no envío de delegados a los grupos y subgrupos de trabajo del MERCOSUR; automarginación de las tratativas MERCOSUR-UE, entre otras. Y tiene que ver con la falta de una planificación estratégica²⁸ a nivel regional y subregional y con la falta de continuidad en las políticas exteriores y de integración, marcadas por los sucesivos cambios de Gobierno experimentados por el país entre los años 1996 y 2006, lo que ha impedido que pueda fortalecer su función de país articulador de la integración sudamericana, particularmente con MERCOSUR, su socio natural.

En marzo de 2008, las autoridades del país altiplánico expresaron su deseo de ingresar como miembro pleno al MERCOSUR, conservando su membresía en la Comunidad Andina de Naciones, lo que ha planteado dificultades de carácter práctico, ya que ambos bloques comerciales poseen una estructura arancelaria diferente.

²⁸ Rolando Marín. *La "Unión Sudamericana" alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*. Ediciones Universidad Andina Simón Bolívar: 2000; pp. 288-289.

Chile y la integración

Estrategias de incorporación a MERCOSUR

El Gobierno de transición del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) asumió la necesidad de estrechar los vínculos con la región, especialmente con los países vecinos, en razón de las ventajas que otorgaba la cercanía geográfica y cultural con América Latina, y considerando que “el nuevo regionalismo que se extendió en los años noventa por el mundo tiene como motivación central buscar la reinserción de las economías nacionales en la economía mundial”²⁹. Lo anterior, en la medida que las estrategias de integración “promuevan fórmulas de integración modernas y eficaces que no signifiquen arriesgar el proceso de modernización alcanzados por la economía nacional”³⁰. De allí que el poder ejecutivo desechara la alternativa de una reincorporación automática y plena al Pacto Andino.

En esa época Chile declaró su interés porque América Latina alcanzara una mayor homogeneidad, como condición básica de todo proceso integracionista y los esfuerzos latinoamericanos por lograr una mejor inserción en el mercado mundial. Al mismo tiempo, no se arriesgó a entrar a ninguna subagrupación que pudiera generar inestabilidad al país y, por lo mismo, dañar su imagen internacional. En cambio, se reincorporó al Grupo de Río y mantuvo su participación en la ALADI como un modo de compensar por vía política la carencia económica de no incorporarse a mercados comunes. Al mismo tiempo, el país avanzó hacia la solución de los problemas limítrofes (Argentina, Bolivia, Perú), además de suscribir una serie de acuerdos bilaterales con diversos países de la región, “cooperando más en los hechos que en las grandes declaraciones respecto a la integración”³¹. También promovió los acuerdos sectoriales con el SELA, el cual no manejaba aranceles, por lo que resultaba más viable para el establecimiento de acuerdos de cooperación y complementación.

En el ámbito político, reafirmó su fuerte compromiso con la suerte de la democracia en América Latina, considerando la necesidad de romper con los ciclos fatales de democracia-dictadura vividos en la región, compromisos que se hicieron extensivos al tema de los derechos humanos y el medio ambiente. Para esos efectos, el país adoptó una política favorable

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Diario El Mercurio*, 19 de marzo de 1991.

³¹ Carlos Portales. *La política exterior chilena en un mundo en cambio*. (Documento inédito, 2003).

al regionalismo abierto, a través de una estrategia “bilateral polivalente”, a diferencia del pasado, en que se privilegiaron los acuerdos multilaterales. Este tipo de relaciones se basaron en la voluntad política de crear lazos de cooperación y beneficio mutuo y de superar las restricciones y dificultades en cada punto de la agenda. “Son los acuerdos políticos entre las autoridades del Estado los que generan el clima de seguridad para los negocios y confieren la máxima fluidez para los contactos empresariales”³² – afirmaba en esa época el académico Francio Orrego V.

Hasta la firma del acuerdo de asociación con MERCOSUR (ACE 35), Chile había suscrito Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con diferentes países de América Latina, apostando por una política exterior fundamentalmente bilateral; también firmó un pacto con APEC (1989), y fue un activo promotor del ALCA, Grupo de Río y el FOCALAE. Con dichas iniciativas, el país logró un modelo de negociación bilateral y regional como estrategia económica internacional, aunque no siempre pudo ampliar su política comercial hacia todas aquellas regiones que le interesaban.

En esta primera etapa, existieron desacuerdos entre criterios políticos y económicos y, si bien no se diseñó una “estrategia” propiamente tal hacia MERCOSUR, predominó un manejo consistente enmarcado en los objetivos económicos internacionales del país. Efectivamente, se reconocía la necesidad de estrechar los vínculos con esa subagrupación³³, de manera de poder establecer, mantener o profundizar los acuerdos con dos de sus socios comerciales más importantes: Argentina y Brasil³⁴.

Mientras algunos sectores lo consideraban como “una posibilidad abierta” y como “nuestro destino en la medida que funcione”, también se advertía que MERCOSUR constituía un esquema “de fuerte decisión política, pero muy frágil en cuanto a compromisos técnicos económicos mínimos que aseguren su funcionamiento”³⁵. Desde esta perspectiva, los desniveles macroeconómicos que existían con el MERCOSUR impedían que Chile ingresara en calidad de miembro pleno a esa asociación. Se sostenía que ello podría implicar un acercamiento a Brasil por su inmenso dinamismo, lo cual significaba estar sujeto a su inestabilidad política y económica, y con ello el riesgo de “poner en peligro un modelo de

³² Francisco Orrego V. *Chile y Argentina: Nuevos enfoques para una relación constructiva*. 1989; p. 12.

³³ *Diario El Mercurio*, 13 de marzo de 1994; pp. D2 a D4.

³⁴ *Diario El Mercurio*, 09 de enero de 1994; pp. A1, A17.

³⁵ José Miguel Insulza. *Ensayos sobre Política Exterior*. EFE: 1993.

crecimiento económico que lleva alrededor de 10 años, y que ha dado buenos resultados”³⁶.

Más tarde, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), fijó como una de sus prioridades a nivel externo el fortalecimiento de la democracia y el impulso de la integración y la cooperación regional y subregional en América Latina, basada en una estrategia de inserción múltiple, centrada en cuatro ejes³⁷: El primero lo constituyó el MERCOSUR; el segundo, el NAFTA; tercero, la Unión Europea y, por último, el Asia Pacífico.

En sus inicios, el MERCOSUR priorizaba la ampliación de sus acuerdos con otros países de América Latina a fin de avanzar hacia su consolidación, y el candidato de mayor interés lo constituía Chile, por la solidez de su economía y su estabilidad política, entre otros elementos que fueron considerados al momento de formularle una invitación oficial. Los gestores del MERCOSUR sostenían que se debía abandonar la vía de la ALADI de producto por producto, estrategia que podría ser interesante para Chile, cuya incorporación le daría más peso al esquema. Además, entre sus expectativas estaba la posibilidad de que la resistencia de implementar un Arancel Externo Común iría poco a poco disminuyendo para llevarlo a un nivel cercano al chileno (10%, 1995).

Para Chile la búsqueda de un esquema de asociación con MERCOSUR tenía dos objetivos: la internacionalización económica y política y, al mismo tiempo, la prioridad latinoamericana dentro de un esquema de regionalismo abierto. MERCOSUR representaba, en ese momento, un mercado particularmente relevante para la exportación de sus productos con mayor valor agregado y constituía el principal destino de sus inversiones en el exterior. El comercio chileno con dicho bloque representaba el 14 por ciento de su comercio total (1995). Sin embargo, dos elementos externos siguieron perturbando esa prioridad que se daba en el discurso, como era la invitación de los EE.UU. a firmar un NAFTA a través de una vía rápida, o bien, la posibilidad de establecer un acuerdo ampliado con ALCA.

Las autoridades gubernamentales reconocían en el MERCOSUR un nuevo proceso de integración entre dos países tradicionalmente rivales entre sí. Sin embargo, el problema se presentaba al momento de definir una estrategia de inserción internacional. De incorporarse al NAFTA, uno de

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Alberto van Klaveren. “La inserción plural de Chile en el sistema internacional de MERCOSUR”. En: *Flacso: Chile-MERCOSUR: Una alianza estratégica*. Santiago: 1997; pp. 120-121.

los objetivos prioritarios al asumir el Gobierno de Eduardo Frei, Chile no podría ingresar al MERCOSUR sino hasta los umbrales del año 2000. Ante ello, el nuevo gobierno adoptó una actitud expectante y se manifestó partidario de un regionalismo abierto ofensivo³⁸ que le permitiera avanzar con sus propios acuerdos con otros países y regiones del mundo, sin ser parte del MERCOSUR y otorgándole a éste, desde su propio unilateralismo, una marcada preferencia política. Estudió diferentes alternativas de mayor flexibilidad, como un Acuerdo de Libre Comercio con esa subagrupación y/o acuerdos sectoriales (bilaterales) con los países integrantes.

En los noventa, Chile constituía el país de la región con mayor comercio relativo con los países asiáticos y se encontraba en tratativas de acuerdos comerciales con la Unión Europea y, como ya se indicó, con los Estados Unidos. Si bien estos últimos comenzaron a negociarse con posterioridad al inicio de las conversaciones con el MERCOSUR, los obstáculos suscitados con el bloque sudamericano, sumado a su decisiva voluntad política de impulso a las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, permitieron que estos acuerdos avanzaran con mayor celeridad.

En definitiva, Chile suscribió un acuerdo integral con Estados Unidos mediante el cual mejoró substancialmente la posición comercial de sus productos logrando establecer además temas como inversiones, telecomunicaciones, medio ambiente y cuestiones referentes al ámbito laboral. En el caso de MERCOSUR, decidió explorar una estrategia de inserción con esta agrupación a través de una alternativa más viable y flexible, desechando su incorporación a esa subagrupación como miembro pleno. Sostuvo esa postura en razón de una serie de obstáculos, tales como: i) la inestabilidad económica de los países miembros de MERCOSUR, en caso de su incorporación, generaría efectos negativos de inestabilidad³⁹, porque ese acercamiento comercial era mayor a Brasil y Argentina, países hegemónicos dentro del esquema; ii) la dificultad de acordar el arancel externo común con los países miembros, debido a la imposibilidad de elevar sus aranceles a los niveles del arancel externo del bloque en cuestión⁴⁰; iii) la limitante que comportaba la cláusula de exclusión

³⁸ *Idem* nota anterior. El concepto de regionalismo abierto ofensivo ha sido redefinido en el marco del Foro de Cooperación del Asia Pacífico estableciendo un enfoque de integración económica no discriminatorio, es decir desalentando la posibilidad de crear bloques cerrados discriminatorios con desviación de comercio. A este último se lo denomina regionalismo abierto defensivo.

³⁹ “La inestabilidad macroeconómica de Argentina y Brasil causa fluctuaciones fuertes en el tipo de cambio real entre Chile y esos países, alterando el equilibrio comercial y agregando incertidumbre a los incentivos de los productores nacionales”. CIEPLAN. *Idem*; p. 13.

– de parte de esa asociación –, al ingreso de cualquier país de la región que formara parte de otro esquema durante un período de cinco años⁴¹. Por lo tanto, su eventual incorporación a MERCOSUR le restaría margen de acción y su acceso a nuevos mercados, debido a la ausencia de una coordinación macroeconómica entre los países que lo conforman y; iv) existían grandes diferencias entre las políticas económicas establecidas entre el país y MERCOSUR, tales como el tratamiento arancelario, el tratamiento de la deuda externa, los tipos de incentivos a las inversiones y las exportaciones. Tenían además posiciones diferentes en foros económicos internacionales de importancia (BID, Ronda de Uruguay, FMI, etc.).

Esbozando las anteriores razones, en 1996 el país definió su forma de inserción a MERCOSUR, para lo cual propuso un régimen especial de vinculación denominado “Miembro asociado” o “4+1”, en virtud de la cual se negocia una zona de libre comercio del bloque con Chile cuyo propósito era estrechar los vínculos económicos y políticos con esa zona de integración. Finalmente, el 25 de junio de ese año los Estados Partes del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y Chile suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 35), el cual entró en vigencia el 1 de octubre del mismo año, en el contexto del proceso de integración establecido por el Tratado de Montevideo de 1980. El ACE N°35 estableció un período de ocho años para la zona de libre comercio (desde 1° de octubre de ese año). Asimismo, contempló una Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático.

Para compensar su calidad de miembro asociado y no de carácter pleno, Chile inició una activa participación en las diversas cumbres, foros, reuniones ministeriales y sectoriales, con el propósito de fortalecer el mecanismo regional, a través de la liberalización de la circulación de bienes y servicios; la plena utilización de los factores productivos en el espacio económico ampliado; el impulso de las inversiones recíprocas; la promoción de la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica, y la conectividad. Además, para favorecer la convergencia y la cooperación en materias sociales, educativas y

⁴⁰ Ricardo Lagos. “Chile en un mundo de cambio”. Citado en: Isabel Rodríguez, Carlos Pressacco. *Análisis de la situación de Chile en los procesos de integración regional: Su asociación con el MERCOSUR*. Universidad Alberto Hurtado: 2003.

⁴¹ En aquella coyuntura, la estrategia de integración a MERCOSUR se hacía incompatible con el auspicioso horizonte de oportunidades que constituía una eventual incorporación al NAFTA, agrupación que había puesto sus ojos en nuestro país. En términos oficiales, la posición de MERCOSUR era negociar dicha incorporación en bloque.

culturales, especialmente aquellas que más beneficiaran a los países del esquema.

Consideraba a MERCOSUR como un órgano de gran relevancia para el proceso de integración regional y un valioso instrumento para coordinar posturas internacionales, haciendo saber, en todos los foros convocados por la subagrupación, la plena voluntad e interés por mantener y profundizar su participación en las actividades de MERCOSUR, al más alto nivel y en todos los órganos que correspondieran. En especial, su interés en participar en todas las reuniones vinculadas al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), las cuales, junto a las reuniones de Ministros y las Especializadas – señalaban los representantes gubernamentales,– “constituyen instancias claves para el examen y coordinación de la agenda política del MERCOSUR y sus Estados Asociados, incluyendo temas como la Defensa de los Derechos Humanos y la Democracia, asuntos internacionales y de interés común relacionados con terceros países, y organismos internacionales”⁴².

Pasados cuatro años con una posición que osciló entre el optimismo y el escepticismo, ante capítulos del Acuerdo que no funcionaban, el 2000 se produce un relanzamiento del MERCOSUR, con la llegada al poder del Presidente Ricardo Lagos. Recién asumido, éste afirmó a sus pares brasileño y argentino que la prioridad de Chile en su política exterior sería su ingreso al MERCOSUR como miembro de carácter pleno, en el entendido que correspondía a una instancia de integración prioritaria, favorecida por la amistad y las visiones políticas semejantes con los Presidentes de los citados países. Afirmaba, en ese entonces, el Presidente Lagos: “Chile apuesta a una inserción activa y profunda en el proceso de globalización. Pero creemos en la necesidad de perfilar una inserción global con acento latinoamericano, especialmente en el ámbito de la concertación política”⁴³. En ese sentido, manifestaba su deseo de avanzar hacia algún tipo de membresía al MERCOSUR, ingreso que “debe ser compatible con nuestros otros compromisos de libre comercio y negociaciones en curso”⁴⁴.

Asimismo, el Primer Mandatario sostenía que era importante implementar al interior del MERCOSUR un “mini-Maastricht” y un cronograma de convergencia macroeconómica para los próximos años que permitiera

⁴² www.minrel.gov.cl, 23 de julio de 2008.

⁴³ *Foreign Affairs* (en español) 1(1): p. 68.

⁴⁴ Discurso presidencial en el Congreso Nacional, 11 de marzo de 2000.

avanzar hacia acuerdos sociales más sustantivos, así como impulsar los derechos laborales y la protección del medioambiente.

Durante la XXIX Cumbre del MERCOSUR⁴⁵, realizada del 6 al 9 de diciembre de 2005, Ricardo Lagos reiteró su compromiso con ese esquema y el interés que “nos permite enfrentar unidos los diversos desafíos políticos y económicos que se vislumbran para los próximos tiempos”⁴⁶. Pero en el tema de las definiciones planteó la necesidad de buscar elementos de mayor integración a nivel de los actores políticos de la subregión, “porque es aquí donde creo que está el meollo de la forma de cómo somos capaces de seguir avanzando”⁴⁷.

A poco andar, la crisis económica argentina y sus efectos colaterales en las economías del MERCOSUR no sólo modificaron esta prioridad presidencial sino que hicieron tambalear el propio proceso de integración. Un problema similar al que enfrentaron instituciones como la ALALC en los ochenta – y que llevaron a sus miembros a reemplazarla por ALADI –, estuvieron en riesgo de repetirse en el seno del MERCOSUR. A modo ilustrativo, se presentaron graves problemas económicos y financieros⁴⁸ que impidieron dar cumplimiento al objetivo de convertirse en una unión aduanera, el que fuera formulado desde sus inicios.

La devaluación sostenida del real, la modificación arancelaria argentina, los conflictos comerciales intraMERCOSUR y los que se fueron presentando con Chile evidenciaron la fragilidad de la normativa vigente a esa fecha en el esquema subregional, en particular para asumir los períodos de crisis. Consecuentemente, la consolidación y profundización del proceso integracionista en el MERCOSUR requirió de un cambio sustantivo en su institucionalidad orientado a garantizar la transparencia y estabilidad de las reglas del juego. Dicha posición se vio fortalecida por la aguda crisis que experimentó el MERCOSUR durante el año 2002, la cual gatilló que algunos señalaran la necesidad de reformularlo. El Canciller chileno de entonces, Juan Gabriel Valdés, se refirió a estas materias de la siguiente manera: “en reuniones sostenidas con representantes de insti-

⁴⁵ Para mayores detalles ver: www.presidencia.gub.uy/XXIX_MERCOSUR

⁴⁶ *Diario El Mercurio*, 10 de enero de 2004; p. A24.

⁴⁷ *Ibid.*, p. A25.

⁴⁸ El más importante fue la amplia variedad que experimentaron los sistemas cambiarios de los países miembros del MERCOSUR, obstaculizando la profundización de este sector, siempre a merced de los vaivenes de las economías de los socios mayores del esquema: Argentina y Brasil. En: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Análisis y perspectivas del MERCOSUR y su relación con Chile*. Santiago: 2000; p. 17.

tuciones similares en Brasil y Argentina, se comprobó que es unánime la percepción de que las concepciones originales del MERCOSUR, así como su dirección, funcionamiento e institucionalidad, no son los adecuados ni benefician con equidad a los países miembros o asociados”⁴⁹. Concluía en esa oportunidad el ex Ministro “... el MERCOSUR es una buena idea, pero mal organizada”⁵⁰.

Por su parte, la Presidenta Michelle Bachelet, al asumir la primera magistratura del país en marzo de 2006, dio a conocer su interés en fortalecer y profundizar las relaciones con América Latina, tanto a nivel bilateral como regional, y en todos los ámbitos posibles (político, económico-comercial, cultural, educacional, de la seguridad y defensa, y de la cooperación). En ese sentido, precisó que Chile debía desempeñar un activo rol en los distintos esquemas de integración regional y subregional, para contribuir a la racionalización de dichos procesos y a la definición de políticas realistas y concretas que permitieran avances de los mismos.

En el marco de esa prioridad, el país ha dado su respaldo a iniciativas que implican el desarrollo de infraestructuras, corredores bioceánicos, facilitamiento del movimiento de personas e inversiones conjuntas de empresas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y argentinas. El Canciller Alejandro Foxley sostuvo al respecto: “Chile hará una propuesta sustantiva para este esquema de integración territorial, física y de personas lo más plena posible”⁵¹. Dicho plan consideraría – según el citado Ministro –, “toda la región central de América del Sur que vaya, por así decirlo, desde el puerto de Santos hasta Antofagasta, y que incluya toda la zona central de América del Sur”⁵².

La Presidenta Bachelet eligió la ingente Comunidad Sudamericana de Naciones, efectuada en junio de 2006 en Santiago de Chile, para dar a conocer la idea de impulsar un acuerdo de integración regional. Previo a la Cumbre, el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) pasó revista al trabajo del semestre, donde se constató que Chile, en su condición de Asociado, tuvo una activa participación en las Reuniones de Ministros y Especializadas de MERCOSUR.

Durante la Cumbre (XXXIV Reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados) realizada en Montevideo el 17 y 18 de diciembre

⁴⁹ Declaraciones a *Diario El Mercurio*, domingo 16 de septiembre de 2001; Cuerpo A.

⁵⁰ *Diario el Mercurio*, septiembre de 2001.

⁵¹ Artículo *Diario La Nación* (14/04/2006).

⁵² *Ibid.*

de 2007, Bachelet propuso continuar profundizando la relación comercial con el organismo, lo mismo que su participación en las distintas instancias del bloque. También manifestó su gran interés en consolidar la dimensión política y social del proceso de integración y generar las sinergias entre los diferentes procesos en este ámbito. Destacó su apoyo a los distintos proyectos regionales tendientes a lograr la necesaria complementación energética y su compromiso para impulsar los proyectos de infraestructura identificados como prioritarios en el marco de la IIRSA y que sean comunes a los países del MERCOSUR.

En esa Cumbre, Chile definió su posición frente al MERCOSUR: “Es fundamental, desde la integración política, concordar elementos básicos que permitan al país tener una voz común”. “Si bien sólo somos miembros asociados, nos sentimos miembros plenos del MERCOSUR político”⁵³ – afirmó Bachelet en la ocasión –. Destacó que MERCOSUR era mucho más que un bloque comercial. “Es una instancia verdaderamente esencial para el proceso de integración regional y un valioso instrumento para coordinar posturas a nivel internacional”⁵⁴. Asimismo, reconoció algunos avances importantes en el proceso de integración, aunque precisó que “existen áreas donde se puede hacer más”. Por último, puso de relieve el compromiso de establecer un corredor bioceánico entre Brasil, Bolivia y Chile, como un hecho concreto de la integración.

Otra de las prioridades centrales del Gobierno actual son los énfasis puestos en las políticas sociales y que se debe aprovechar el positivo escenario regional (democracia y desarrollo económico) para construir en América Latina una sociedad más inclusiva e equitativa, con mayor cohesión social, con estabilidad institucional y democrática. Para ello, la máxima autoridad ha insistido en que se requiere forjar un nuevo pacto social latinoamericano, con todas las iniciativas multilaterales que exige este compromiso.

En conclusión, si bien los sucesivos gobiernos de la Concertación, descritos anteriormente, reconocieron la importancia de vincularse a MERCOSUR, en la práctica pusieron distintos énfasis hacia esa subagrupación. Efectivamente, las estrategias adoptadas cambiaron de énfasis y de nivel de prioridad, de acuerdo a la evolución del sistema internacional, regional y nacional, lo cual favoreció u obstaculizó la profundización de tales vínculos. En la década 1996-2006, se planteó una estrategia exterior de

⁵³ Discurso de la Presidenta de Chile en la XXXIV Cumbre del MERCOSUR, el 18 de diciembre de 2007. Documento de Flacso.

⁵⁴ *Ibid.*

carácter eminentemente bilateral (polivalente), mediante el cual el país buscó evitar arriesgar su ingreso a algún bloque subregional como socio de carácter pleno.

Esta posición fue superada gradualmente ante la configuración de escenarios regionales y mundiales cambiantes cuando, desde fines de los años noventa, agrupaciones como NAFTA y Unión Europea propusieron acuerdos a Chile a condición que se sumara al MERCOSUR como socio pleno. Algunas voces críticas internas advertían que la política exterior estaba muy marcada por la estrategia de inserción económica internacional y, por ende, respecto de la viabilidad de aceptar su incorporación a distintos bloques regionales. De allí que, a partir del cambio de milenio, uno de los mayores desafíos del país fue integrar, gradualmente, todas las dimensiones que una política exterior exige a un Estado.

Desde los inicios del MERCOSUR, Chile asumió una postura expectante sobre su incorporación en calidad de miembro, con estrategias nacionales que transitaron desde una tibia recepción (Gobierno de Aylwin), pasando por un completo apoyo durante el segundo año de gobierno de Frei Ruiz-Tagle, hasta una fuerte crítica por los incumplimientos reiterados de sus compromisos acorde con la misma línea oscilante del bloque, que hizo dudar al Gobierno de Lagos sobre la eficacia de este acuerdo en el plano económico. Esto hace ver que, en la práctica, las sucesivas administraciones de la Concertación definieran una relación política de mínimos dentro del MERCOSUR en los primeros años de su puesta en marcha, prevaleciendo una agenda comercial. A modo de ejemplo, a inicios de su administración, el ex Presidente Ricardo Lagos señalaba “el gran interés por integrarse a MERCOSUR”, lo cual, por razones de carácter comercial, no se llevó a la práctica al suscribirse un TLC con los EE.UU. (año 2000).

Por su parte, el Gobierno de Bachellet ha ido otorgando cada vez mayor importancia a la relación con MERCOSUR, no sólo en el plano económico-comercial, sino que incorporando los ámbitos político, cultural, social, entre otros.

En ese ánimo, Chile ha participado en las distintas reuniones ministeriales relacionadas a materias sociales, laborales, de justicia, educativas, entre otras; así como ha buscado profundizar los lazos políticos, económicos y de integración física con los integrantes del bloque. En este último aspecto, Argentina ha sido el país con el que Chile posee los vínculos más intensos, con la implementación de dos corredores bioceánicos y trece pasos fronterizos, la construcción del oleoducto de Neuquén a Concep-

ción y el gasoducto entre Mendoza y Santiago, a los que se suman una serie de otros proyectos en el norte y en el sur, todos los cuales pretenden abrir nuevas oportunidades para mejorar los vínculos bioceánicos, para unir al Atlántico con el Pacífico y generar relaciones más significativas con MERCOSUR a nivel comercial.

Otras áreas de integración propiciadas han sido los acuerdos de coordinación macroeconómica, infraestructura, en los foros internacionales mediante la adopción de posiciones concertadas, en el ámbito educativo, cultural y judicial, así como en la lucha conjunta contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo. Y fundamentalmente en la institucionalización de las actividades de los ministros del ámbito social que se encuentran impulsando una agenda social para el MERCOSUR y los países asociados, con prioridades claramente definidas. Además, ha profundizado su participación en las instancias Ministeriales y técnicas de ese bloque, espacio donde se plasman las negociaciones de los temas que después deberán ser confirmados por los Presidentes. Estas corresponden a las reuniones del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

La vinculación con el MERCOSUR también tiene un fuerte sentido estratégico, porque este mecanismo se encuentra en el entorno geográfico inmediato de Chile y tiene implicancias directas para la seguridad de país. Ya en su época el ex Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza señalaba: “El hecho de que Argentina y Brasil hayan transformado una relación histórica de rivalidad es una verdadera alianza estratégica y económica no podía dejarnos indiferentes y nos obliga a adaptar nuestra política exterior a la nueva realidad”⁵⁵.

Sobre los obstáculos del país para ingresar como socio pleno a MERCOSUR, los Gobiernos chilenos identificaron las variables macroeconómicas, arancelarias y la autonomía negociadora, fundamentalmente. En este sentido, reconocían que la voluntad política no coincidía con los procesos económicos y comerciales que se habían producido a partir de la crisis económica internacional del año 2000 y sus consiguientes efectos en miembros importantes del MERCOSUR. Dicha situación originaba un agudo cuadro de inestabilidad e incertidumbre, dejando en evidencia tanto la vulnerabilidad financiera de los países del MERCOSUR como en el plano de la fragilidad institucional del mismo.

⁵⁵ José Miguel Insulza. *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*. Chile: Editorial Andes, 1998; p. 48.

Para algunos sectores empresariales y de Gobierno⁵⁶, esta estrategia comercial se constituyó en uno de los pilares de la política exterior chilena en los noventa, al haber podido multiplicar sus áreas de negociación con diversas regiones del mundo, evitando arriesgarse a un compromiso exclusivo con MERCOSUR. Se argumentaba, en este aspecto, que la realidad de los mercados chilenos era de gran inestabilidad y de una gran diversidad entre sus integrantes.

Desde otra vertiente, particularmente desde la Cancillería y sectores académicos, se planteaba que MERCOSUR constituía para Chile más que un tema arancelario, aunque pasaba necesariamente por su armonización. Se esperaba que una vez que este tema quedara zanjado el horizonte de expectativas aumentaría radicalmente así como las áreas de convergencia que se necesitaban para profundizar esta relación. En este sentido, Heraldo Muñoz indicaba: “el mismo concepto de cooperación fortalecida que se aplica dentro de la Unión Europea para singularizar a aquellos países que quieren avanzar más rápido dentro de un marco de integración común resulta aplicable a los esfuerzos de Chile y MERCOSUR”⁵⁷.

Perspectivas de las relaciones bilaterales con MERCOSUR: Análisis prospectivo

Las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia

Existe una cada vez más significativa bibliografía sobre las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, que da cuenta de los vaivenes que éstas han experimentado a lo largo de su historia. Estos vínculos se inician en el momento mismo de la independencia de Bolivia (1825), transitando, en diferentes períodos, entre encuentros y desencuentros, marcados por la guerra entre Chile y la Confederación Peruano-Boliviano de 1836 y por la Guerra del Pacífico (1879 a 1881). Recién 45 años más tarde ambos países suscribieron el Tratado de Paz y Amistad (20 de octubre de 1904).

Pese a que los citados conflictos marcaron grandes distanciamientos, este último Tratado marcó tanto el fin de la Guerra como una ruptura aún más palpable entre los dos países, porque desde entonces Bolivia reclama una salida soberana al océano Pacífico, cuestión que no ha podido ser resuel-

⁵⁶ A modo de ejemplo, ver: Alberto van Klaveren, en: *Chile-MERCOSUR, una alianza estratégica*. FLACSO: 1997; p. 119.

⁵⁷ *Revista de la Universidad de Chile* 2001; p. 23.

ta hasta la actualidad. Algunos acuerdos pudieron alcanzarse fehacientemente en 1952, 1978 ó 1996, sin que ello fuera posible dada una combinación de factores políticos, diplomáticos y de opinión pública de cada país que impidieron un histórico acuerdo sobre la materia. En tanto, las relaciones a nivel diplomático se vieron interrumpidas en 1962 debido a controversias relativas a los derechos de agua (Silala), reanudándose por un breve período el año 1978, para luego, en 1982, volver a fracturarse, manteniéndose sólo a nivel consular hasta la actualidad⁵⁸.

Con una visión pragmática, Chile propuso al país vecino un Acuerdo de Complementación Económica, el que se materializó con la firma de este instrumento bilateral el 6 de abril de 1993 (ACE N°22), cuyo objetivo era establecer las bases para una creciente integración de ambas economías⁵⁹. En julio de ese año, el citado convenio entró en vigencia con el carácter de un Acuerdo de Alcance Parcial, es decir, con un número limitado de preferencias arancelarias.

El 30 de julio de 1997, las partes firmaron un Protocolo Adicional del Acuerdo, a partir del cual, el universo de preferencias arancelarias concedidas por Bolivia a Chile quedó compuesta por 306 ítemes y las preferencias otorgadas por Chile a Bolivia por 393 ítemes, los que posteriormente fueron ampliados.

Desde 1998 se intentó renegociar la profundización de este acuerdo, cifrando muchas esperanzas en ello. El objetivo era otorgar prioridad a los intercambios comerciales, más que a la reanudación de las relaciones diplomáticas, de suyo, una iniciativa más compleja porque los dos países estaban conscientes que tal propuesta tendría incidencia en las respectivas agendas políticas, con todo lo que podría significar para los distintos sectores políticos internos y las correspondientes opiniones públicas.

Sin embargo, este pragmatismo estratégico desarrollado por ambos países – que implicaba un acercamiento estrictamente comercial –, no tuvo el éxito esperado. Bolivia suspendió las negociaciones del TLC en enero de 2004, recrudeciendo las diferencias bilaterales. La insuficiencia de un diálogo político sustantivo demostraba la falta de eficacia que tenía restringir los vínculos diplomáticos sólo al ámbito de los negocios, al su-

⁵⁸ Este párrafo es susceptible de ser eliminado por cuanto su ausencia no modifica el sentido del presente artículo (ello, sujeto al criterio del comité editorial de la *Revista Diplomacia*).

⁵⁹ E. Gudynas es analista de información en D3E (Desarrollo, Economía y Equidad América Latina), Montevideo. La primera versión del presente artículo se publicó en *El Observatorio* de la Alianza Chilena por un Comercio Justo, N° 8 (febrero 2004).

ponerse que los TLC's podrían encausar tanto las diferencias políticas e históricas, incluso las rivalidades nacionales.

Los movimientos sindicales y fuerzas sociales bolivianas han sido los más tenaces opositores a estos acercamientos puramente comerciales, haciendo crisis toda la estructura institucional y de partidos hacia el 2003. En Chile, dicha situación era observada con preocupación por las posibles repercusiones que pudieran tener para las relaciones vecinales y los acuerdos suscritos previamente.

Durante el breve Gobierno del presidente Carlos Meza Gisvert, las relaciones empeoraron cuando éste emplazó a su par chileno, Ricardo Lagos, a solucionar los problemas históricos a cambio de la venta de gas, cuestión que fue recibida en Chile como una propuesta inaceptable. Fue así como, en el marco del 34° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), de junio de 2004, el Presidente Lagos llamó a Meza Gisvert a reanudar las relaciones bilaterales a nivel diplomático sin más demora.

El plebiscito instituido por el Presidente Meza – que incluía una pregunta sobre el restablecimiento de las relaciones con Chile a condición de “gas por mar” –, fue un éxito a corto plazo, porque en breve tiempo su Gobierno fue reemplazado por el del Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez. Durante el corto mandato de este último, la paz social en Bolivia y las relaciones con Chile tendieron a la distensión, con dos hechos históricos que marcaron un punto de inflexión hacia una etapa de convergencia entre países vecinos, como fueron la asistencia del ex Presidente Lagos a la transmisión de mando de su homólogo Eduardo Rodríguez al Presidente Evo Morales, en la Paz, y la presencia del Presidente Morales en el cambio de mando entre Lagos y Bachelet. A partir de estos históricos hechos, las relaciones entre ambos Estados han adquirido un volumen y una densidad que resultaba insospechada en los años previos. Tal es así que, en la actualidad, Bachellet y Morales han dado prioridad a sus relaciones mutuas, enmarcando las respectivas políticas exteriores en el diálogo sin exclusiones acordada en Algarve en el año 2000 el que se tradujo en la “Agenda de Trece Puntos” inaugurada el año 2006. Esto ha significado un proceso activo de generación de confianza mutua, de ampliación de los ámbitos de cooperación económica, de implementación del libre tránsito y de integración física.

La positiva agenda asentada en el lema “sin imposiciones y sin exclusiones”, se refleja en las positivas declaraciones del Canciller de Bolivia Da-

vid Choquehuanca, quien en el marco de la III reunión de Cancilleres de la Comunidad Andina de Naciones afirmó: “Chile y Bolivia están en pleno proceso de reconstrucción de confianzas y hay avances en las relaciones bilaterales”⁶⁰.

Al revisar la agenda bilateral se puede entrever que el año 2006 marcó una fuerte ruptura con respecto a las visiones sostenidas por los Gobiernos anteriores, toda vez que, pese a que ambos países han manifestado su común interés por dar continuidad a una política de acercamiento y profundización de los logros alcanzados, en los hechos ese año marcó el relanzamiento de sus relaciones, sobre bases más pragmáticas y sostenidas de lo esperado. De este modo, el 17 de julio de ese año, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Bilaterales Chile-Bolivia, se celebró en La Paz su segunda reunión, la cual marcó un hito significativo pues se logró definir una agenda común amplia y sin exclusiones, que recogió compromisos muy concretos y realistas y que han aportado dinamismo a los acercamientos entre ambas partes. En esa reunión acordaron la arriba citada “Agenda Amplia de 13 Puntos”, cuales son: 1) Desarrollo de la Confianza Mutua; 2) Integración Fronteriza; 3) Libre Tránsito; 4) Integración Física; 5) Complementación Económica; 6) Tema Marítimo; 7) Silala y Recursos Hídricos; 8) Instrumentos de Lucha contra la Pobreza; 9) Seguridad y Defensa; 10) Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Drogas y de Productos Químicos Esenciales y Precursores; 11) Educación, Ciencia y Tecnología; 12) Culturas y 13) Otros temas. Entre ellos se puede apreciar que, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales, se incorpora el “Tema Marítimo” (punto 6), aunque Chile se ha reservado sus posiciones jurídicas y políticas sobre la materia.

Por su parte, las Comisiones Mixtas realizadas durante 2006 siguieron abordando materias sustanciales a la relación bilateral, como también desarrollaron un sinnúmero de visitas bilaterales, de Comandantes en Jefe de las respectivas ramas de las FFAA. y Policía; Ministros de Estado; de los principales medios de prensa; parlamentarios; académicos; misiones económico-comerciales, etc. Entre estos acontecimientos se destacan el homenaje conjunto que rindieron los Ejércitos de Chile y Bolivia al héroe boliviano de la Guerra del Pacífico Eduardo Abaroa, actividad que contó con la participación del Comandante en Jefe del Ejército de Chile y la presencia de ambos Vicecancilleres. También han favorecido las relaciones

⁶⁰ *La Razón*. La Paz-Bolivia, 26/11/2006.

las visitas efectuadas a La Paz por los Comandantes en Jefes de la Marina y el Ejército de Chile y sus respectivas réplicas de parte de las instituciones homólogas bolivianas a Santiago.

Junto a lo anterior, han funcionado los instrumentos de las Relaciones Bilaterales, Mecanismo de Consultas Políticas, Grupo de Trabajo sobre Asuntos Bilaterales, Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito, Comisión Técnica Mixta sobre el Silala, Comité de Fronteras, Comisión Mixta de Límites, Comisión Administradora ACE 22, y otros, que contribuyen al trabajo político y técnico.

Además, se destaca el trabajo de coordinación que han alcanzado los Comités de Frontera, instancia que tiene por objetivo la búsqueda de mecanismos entre los principales servicios públicos chilenos y bolivianos, para la facilitación del tránsito de personas, mercaderías y en general de toda iniciativa que apunte a una mayor integración entre los dos países. A nivel de Gobiernos Regionales se han realizado una serie de esfuerzos de integración y de trabajo en conjunto.

Perspectivas de las relaciones chileno-bolivianas en el contexto del MERCOSUR

Se efectuarán algunas propuestas orientadas a la profundización de las relaciones entre Chile y Bolivia, enmarcadas en el ámbito del MERCOSUR. Asimismo, se analizarán algunos desafíos que implican la puesta en marcha de tales planteamientos.

Nacionalidad y ciudadanía comunes como desafíos del MERCOSUR: los casos de Bolivia y Chile

Para Pablo Dermizaky⁶¹, los procesos de integración regional nos ponen ante la necesidad de repensar la relación entre la ciudadanía y la nacionalidad/nacionalismo. Dicha inquietud nos sugiere las siguientes interrogantes: ¿Qué implicancias tienen para el proceso de integración regional las diferencias entre países en los derechos ciudadanos? ¿Qué derechos

⁶¹ El concepto de nacionalidad no debe ser confundido con el de ciudadanía porque mientras el primero es género, un vínculo jurídico con la nación, el segundo es especie y un vínculo político con el Estado; la nacionalidad se determina por nacimiento y por la voluntad de las personas; la ciudadanía, en cambio, se determina por la edad y la capacidad de las personas. Pablo Dermizaky. *Derecho Constitucional*. Cochabamba, Bolivia: 2004; p. 297.

son transferibles a la gente cuando cruzan las fronteras? ¿Qué derechos se adquieren en ese movimiento?

En este contexto, si bien MERCOSUR se ha constituido en un esquema de fuerte interés económico y comercial, también ha visto cómo la sociedad civil demanda respuestas ante su interés de obtener una mayor movilidad intrabloque, asociado al estrechamiento de los vínculos formales entre los Gobiernos y los privados de sus países participantes. Ello, ante el aumento en los últimos años de las corrientes migratorias intrasubregión, como son las que tienen ocurrencia en los ejes Bolivia-Argentina, Paraguay-Argentina, Uruguay-Brasil, Perú-Chile, etc., todo lo cual hace ver la necesidad del establecimiento de normas comunes en materia de nacionalidad y el consiguiente reconocimiento de los derechos ciudadanos que van aparejados.

Al compararse los cuerpos constitucionales de los países miembros y asociados del MERCOSUR, acotados a los ámbitos de la nacionalidad y la ciudadanía, se aprecia que son materias de difícil articulación entre los países, como evidenció en sus primeros lustros la Unión Europea. De allí que constituya un enorme desafío avanzar en esta materia tan importante, en una época en que resultan más claras las necesidades de integración a nivel de la sociedad civil y cuando los vínculos comerciales, familiares, turísticos se estrechan en los señalados flujos de personas.

Sea que se trate de cuerpos constitucionales rígidos o flexibles, siguiendo la categorización de Paolo Biscarelli⁶², en las CPE de los países del MERCOSUR la nacionalidad y ciudadanía son incluidas en los textos de manera muy similar en cuanto a requisitos de obtención, pérdida de nacionalidad, o en la especificación de los derechos ciudadanos. Sin embargo, salvo la CPE de Bolivia, que hace una especial referencia al favorecimiento de la nacionalización a españoles y latinoamericanos, el resto de las constituciones no ofrecen prerrogativas especiales a los hombres y mujeres de los países de la comunidad MERCOSUR.

A más de una década de celebración de la XIV Reunión del Consejo de Mercado Común, y a casi siete del “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, podemos advertir que el proceso de armonización de las legislaciones internas y la adopción de los instrumentos jurídicos que garanticen derechos comu-

⁶² *Introducción al Derecho Comparado*. EFE: 1996; pp. 499-500.

nes a todos sus miembros ha sido lento pero avanza de manera sostenida. Lo anterior, si se considera que el ordenamiento constitucional de cada país no ha sido abordado en ninguna de las últimas reuniones de ese esquema, y que el Art. 3° del Protocolo de Ouro Preto (POP) no establece la supranacionalidad ni de la norma ni de las instituciones, o que contenga alguna disposición que pudiera interpretarse como una apertura a la homologación de la nacionalidad y, por lo tanto, de la ciudadanía.

Así, la adopción de una nacionalidad del MERCOSUR será producto del desarrollo del proceso de integración que podría expresar la existencia de una identidad política y geográfica a la vez, lo que requerirá de instituciones permanentes que den estructura y validez a los acuerdos que pudieran acordarse en tal sentido. Lo mismo vale para la cuestión de una futura ciudadanía intraMERCOSUR.

¿HACIA UNA CIUDADANÍA COMÚN?

La ciudadanía es el vínculo político – y por lo tanto jurídico –, que une a un individuo con la organización estatal. Al respecto, Ciro Félix Trigo plantea que “es una cualidad que habilita a una persona para el ejercicio de todos los derechos políticos y comporta deberes y responsabilidades correlativos respecto del Estado”⁶³. Por su parte, para Dermizaky: “es un *status* jurídico-político formado por derechos que sustancialmente se ejercen para formar los poderes políticos del Estado; es decir, para participar, ya como elector, ya como elegido”⁶⁴. Aunque ambas suelen estar unidas con base en el *jus solis*, la nacionalidad es generalmente precondition para la segunda, aunque actualmente es cada vez más frecuente que personas que cuentan con residencia definitiva en algún país se le otorgue derecho a sufragio a nivel municipal, distrital, es decir, en ámbitos locales, así como ostentar cargos públicos a ese nivel, sin que necesariamente haya obtenido la nacionalización. Empero, en el caso de las Constituciones de los países del MERCOSUR y asociados todavía la nacionalidad de origen es un requisito *sine qua non* para fungir como Presidente o Senador de la República, materias comparadas que serán examinadas en los siguientes subtítulos.

⁶³ *Las Constituciones de Bolivia*. Madrid: 1958; p. 61.

⁶⁴ *Op. cit.*; p. 304.

DERECHO DEL MERCOSUR

En el proceso de integración del MERCOSUR los Estados no han efectuado delegación o atribución de competencia alguna a favor de los órganos comunes. Los gobiernos mantienen así el control absoluto de la evolución del proceso, habiendo dotado al MERCOSUR de una estructura orgánica de “naturaleza intergubernamental” – según el artículo 3 del Protocolo de Ouro Preto (POP)⁶⁵.

De esta manera, no sólo el derecho originario del MERCOSUR es una creación propia del Derecho Internacional Público. De acuerdo al artículo 37° de POP, las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes, con lo cual la participación de los cuatro Estados en el proceso de formación de la normativa se da en “forma paritaria”, como en cualquier proceso de cooperación internacional, propio de un sistema de coordinación. Según señala Martínez Puñal, “se aleja así cualquier resquicio de supranacionalidad, dado que se reconoce un poder efectivo de veto a todos los Estados Miembros – implicando esto una reserva de soberanía”⁶⁶.

Y así como el derecho del MERCOSUR no es autónomo respecto al Derecho Internacional, tampoco lo es plenamente respecto a los derechos internos de los Estados Partes. Al establecerse en algunos Estados – Brasil, por ejemplo – la necesaria internalización del derecho originario, y al disponerse en el artículo 42° del POP que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, queda de manifiesto que gran parte de la normativa del MERCOSUR va a ser exigible en tanto derecho interno.

CIUDADANOS DEL MERCOSUR

En la XIV Reunión del Consejo de Mercado Común, de junio de 1998 en Ushuaia, los miembros plenos del MERCOSUR más Chile y Bolivia dispusieron acelerar el proceso de armonización de las legislaciones internas y la adopción de los instrumentos jurídicos que conduzcan a la equiparación de las garantías, derechos y obligaciones de todos los ciudadanos de los países citados.

⁶⁵ En página web del MERCOSUR: www.mercosur.int

⁶⁶ A. Martínez Puñal. “A la espera de un sistema permanente de solución de controversias en el MERCOSUR: algunas consideraciones sobre el Protocolo de Olivos en el marco de un esquema institucional a revisar”. *Ponencia presentada en el XVIII Congreso Ordinario y XIV Congreso Argentino de Derecho Internacional*. Facultad de Derecho, U.N.R., Rosario, octubre 2005; p. 4.

En tanto, la cuestión de la nacionalidad múltiple es un asunto que para algunos países no se resuelve con una Convención, sino con modificaciones constitucionales, como es el caso de los dos países en estudio.

Otro instrumento complementario al recién señalado, es el “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, suscrito en 2002, el cual se orienta al objetivo de una nacionalidad múltiple. Esto, por cuanto sus propósitos centrales son solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional, combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana, buscando soluciones conjuntas y conciliadoras para los graves problemas que asolan a los Estados Partes y Asociados y a la comunidad como un todo, en consonancia con el compromiso firmado en el Plan General de Cooperación y Coordinación de Seguridad Regional.

Mediante dicho Acuerdo, los nacionales de los países miembros y asociados pueden solicitar su residencia legal en cualquiera de los Estados, para lo cual deben acreditar su nacionalidad y cumplir con lo exigido en el artículo 4° del citado instrumento.

Este importante acuerdo fija los derechos de los inmigrantes y sus familias (artículo 9°), otorgando la igualdad de derechos civiles a aquellos que hubieren obtenido la residencia en el país de que se trate al interior del MERCOSUR, es decir: “...gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio” (Art. 9, N° 1); “...trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales” (Art. 9, N° 2).

Más vasta es la estipulación de derechos y garantías a los hijos de los inmigrantes de los países del MERCOSUR, que incluyen materias provisionales, derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas, acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción.

Si bien este es un notable avance para regularizar las situaciones migratorias que afectan a muchas migrantes intraMERCOSUR, especialmente de bolivianos en Argentina, peruanos en Chile, etc., la situación de fondo de la adquisición de nacionalidad aún no está salvada. Por su parte, tampoco en materia de ciudadanía existe un acuerdo, debiendo los migrantes contar con los requisitos que estipulen los respectivos ordenamientos constitucionales de los países del MERCOSUR. Un elemento asociado a lo anterior es que no todos los países de este bloque cuentan con una legislación para el derecho a voto de los connacionales en el extranjero, como Argentina, Perú (año 2005); en tanto que Brasil, Bolivia y Chile se encuentran estudiando la posibilidad de aprobar una legislación al respecto⁶⁷.

COMPARACIÓN DE LAS CARTAS CONSTITUCIONALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS Y ASOCIADOS DE MERCOSUR EN MATERIA DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Un área de gran importancia es el desarrollo de la institucionalidad del MERCOSUR y un entramado jurídico que permita avanzar en ese proceso, como podría ser la armonización progresiva de sus leyes en materias que resultan claves, como es la nacionalidad y ciudadanía.

Para los textos constitucionales de los países del MERCOSUR, sean éstos miembros plenos o asociados, son nacionales de los respectivos Estados todos los nacidos en territorio nacional (*jus solis*). Hacen excepción de aquellos nacidos en territorio nacional cuyos padres se encuentren al servicio de su gobierno (por. ej. los diplomáticos). En el caso de Chile, por ejemplo, el Art. 10° de la CPE señala que “...y de los hijos de extranjeros transeúntes”, agregando que “todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena”. La CPE de Brasil, en su Art. 12°, I, letra a), efectúa esa misma excepción constitucional.

Para los hijos de nacionales nacidos en el extranjero las Constituciones analizadas fijan requisitos de carácter administrativo para ser nacionales de origen, tales como residencia un año en el país de origen, inscripción en el consulado respectivo, descendencia directa o en segundo grado de connacional, etcétera.

Al igual que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, las CPE de Bolivia y de Chile establecen 18 años la edad mínima para ejercer el derecho a sufra-

⁶⁷ La propuesta sobre la materia, presentada por el Ejecutivo chileno (mayo de 2007) fue rechazada por la oposición en el Congreso, donde requiere quórum calificado para su aprobación.

gio, “y que no hayan sido condenados a pena aflictiva” (Cap. II, Art. 13, CPE de Chile).

Asimismo, estas Constituciones adoptan de manera uniforme el sistema mixto de nacionalidad. En el caso de Argentina, la ley 21.795, de 18 de mayo de 1978, sobre nacionalidad y ciudadanía, y el decreto reglamentario de 6 de octubre de ese año; Brasil, no incluye disposiciones sobre esta materia en su Constitución.

Los requisitos de nacionalización también son parecidos, y sólo varían en cuanto a los años de permanencia en el país (Bolivia, dos años; Chile, cinco años, etc.). Por su parte, según el artículo 37° de la CPE de Bolivia son bolivianos por naturalización: “1° los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos”.

Por su parte, el Art. 39° de la Ley N° 2631 (febrero de 2004), sobre las Reformas a la CPE, establece que la nacionalidad boliviana no se pierde por adquirir nacionalidad extranjera. En este sentido, la CPE prevé que sólo puede perdersela por adopción voluntaria de otra nacionalidad; es decir, por decisión del propio interesado y no por un acto unilateral de gobierno, ni menos por razones políticas.

En cambio, en el caso de Chile, el Art. 11° dice que la nacionalidad chilena se pierde: 1°. “Por renuncia voluntaria manifestada ante autoridad chilena competente. Esta renuncia sólo producirá efectos si la persona, previamente, se ha nacionalizado en país extranjero”; 2°. Por decreto supremo, en caso de prestación de servicios durante una guerra exterior a enemigos de Chile o de sus aliados; 3°. Por cancelación de la carta de nacionalización, y 4°. Por ley que revoque la nacionalización concedida por gracia. Los que hubieren perdido la nacionalidad chilena por cualquiera de las causales establecidas en este artículo, sólo podrán ser rehabilitados por ley”.

Estas mismas causales, como traición a la patria, adopción de otra nacionalidad, cancelación de la carta de nacionalización a los extranjeros, la esbozan las constituciones de los otros países del MERCOSUR. En general, ninguno hace distinción formal entre los nacidos originarios y los nacionalizados.

LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA

Para la CPE de Bolivia (Art. 40°) la ciudadanía consiste: 1° en concurrir como elector o elegible a la formación o el ejercicio de los poderes públicos; 2° en el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por ley. Asimismo, son ciudadanos (Art. 41°) y son electores, según el D.S. de 21 de julio de 1952, todos los bolivianos, hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad “cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta”.

Las condiciones de elegibilidad las establece la Constitución (Arts. 60, 61, 64, 88, 89, 204). En cuanto al libre acceso a la función pública, las condiciones para su ejercicio están contempladas en los Arts. 50, 61, 64, 88, 100, 117, 126. La CPE de Chile, por su parte, establece que la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran (Art. 13°), materia contenida en todas las otras Constituciones examinadas. A ello se suman el derecho ciudadano de aquellos extranjeros que hubieran obtenido la nacionalidad por gracia y los residentes definitivos, aunque estos últimos no poseen derecho a voto en las elecciones de Presidente de la República en ningún ordenamiento Constitucional de los países del MERCOSUR.

En conclusión, los desafíos y oportunidades que se abren en el ámbito de la nacionalidad y ciudadanía en el contexto de MERCOSUR han de ser asumidas por Chile y Bolivia, teniendo en cuenta que la integración siempre tiene un componente humano entre pueblos que intentan profundizar sus vínculos con mirada de futuro.

Las operaciones de paz en el MERCOSUR

Durante los noventa, disminuyeron los conflictos armados en América Latina. El Salvador, Nicaragua, Guatemala, lograron atenuar o resolver sus conflictos a través de la creación de mecanismos como el Grupo Contadora, Grupo de Río, Esquipulas. Se atenuaron las tensiones interestatales como, por ejemplo, la histórica disputa por la hegemonía en el Atlántico Sur entre Argentina y Brasil, países que finalmente conformaron – junto a Paraguay y Uruguay – el MERCOSUR.

Ante este nuevo escenario que ofrecen los esquemas regionales de integración de última data y las nuevas amenazas que implican la globalización y sus nuevas amenazas para la paz y la estabilidad de los países, MER-

COSUR ha ido configurando un proceso de acercamiento también a nivel de la defensa regional, demostrado con ello que no sólo se constituyó en un foro de carácter económico-comercial, sino también de cooperación a nivel político e institucional. Esto último, habida cuenta de los crecientes vínculos que han alcanzado y de los trabajos que vienen desarrollado los ejércitos de los Países Miembros de esa subagrupación, lo cual supone una mayor interoperatividad entre la política exterior y la política de defensa. El tema no es menor, y llama la atención toda vez que, de esta manera, se reducen las hipótesis de conflicto.

Bolivia y Chile se han incorporado de lleno a ese proceso y, cada uno por su cuenta, ha propiciado el desarrollo de enfoques fundamentalmente intrarregionales para enfrentarlas, sin dejar de lado las importantes relaciones que existen con la comunidad mundial sobre seguridad, principalmente en cuanto a la participación conjunta en iniciativas de creciente importancia en la agenda de los países de la región, como son las operaciones de paz. Claro ejemplo han sido los ejercicios conjuntos que vienen desarrollando los ejércitos de Bolivia, Chile y Argentina, que han decidido integrar mandos de manera alternada en algunas operaciones de paz, así como desarrollar un fluido intercambio para la capacitación de su personal en esas actividades.

Bolivia, por su parte, asumió este reto internacional cuando instaló, por primera vez, tropas de los cascos azules en Haití al mando de un General brasileño. Coherente con las últimas propuestas brasileñas (2007) de creación de una comunidad de defensa, esta iniciativa podría enmarcarse a corto plazo en la creación de una fuerza permanente y de carácter multinacional en el MERCOSUR⁶⁸, dotándola de estructura militar integrada en su seno.

También resulta destacable el acercamiento que en este sentido han tenido las fuerzas armadas de Chile y Bolivia, con sucesivas visitas y programas de cooperación especialmente a partir de la llegada a los Gobiernos de los Presidentes Evo Morales, en Bolivia y Michelle Bachelet, en Chile. A partir de esta nueva etapa, se han realizado una serie de reuniones bilaterales con miras a transparentar sus gastos y los dispositivos de defensa con que cuenta. Chile presentó dos Libros de la Defensa; el primero, en 1997 y el segundo, el 2003. Por su parte, Bolivia lo hizo el 2004.

⁶⁸ *Diálogos* 2007; II: pp. 164-169.

En ese auspicioso contexto regional, ambos países, por su vocación de paz y entendimiento en el cono sur, tienen grandes posibilidades de favorecer la integración por vías que no pasan necesariamente por la unión de mercados. Las operaciones de paz ofrecen la posibilidad de trabajo conjunto no sólo entre los ejércitos, sino también con personal civil, a través de un genuino intercambio de experiencias en las materias aquí tratadas, que pueden favorecer planes similares al acuerdo alcanzado entre Chile y Argentina, que permitió el establecimiento de la Fuerza Conjunta Combinada (FPCC) Cruz del Sur, en el marco de ONU.

Integración física

REALIDADES

Bolivia tiene una superficie de 1.098.581 kilómetros cuadrados, que la convierten en la 26° nación en extensión del mundo. El perímetro fronterizo del país alcanza a 6.918 km, de los cuales 3.423 corresponden a la frontera con el Brasil, 1.131 a la frontera con Perú, 850 a la frontera con Chile, 773 a la frontera con la Argentina y 741 a la frontera con Paraguay. En lo concerniente a Chile, su principal población limítrofe es Charaña, de manera que ambos países poseen una gran proyección geopolítica debido a la cercanía de la ciudad de La Paz-El Alto con las carreteras de Arica. También la tiene el eje La Paz-Ilo, en el Perú.

En el caso de Chile, con sus 4.000 km de costa en el Pacífico, “participa en forma directa de cuatro corredores bioceánicos que reflejan la necesidad de una asociación natural con Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y el sur de Brasil”⁶⁹, mientras que Bolivia posee una posición nodal en el cono sur que la convierten en un articulador insustituible entre el Pacífico y el Atlántico.

A nivel de la integración subregional, Bolivia considera como tema principal el Sur del Perú, el Norte de Chile, el Centro-Sur de Bolivia, el Noroeste de Argentina, Paraguay, Uruguay y el Sur de Brasil. A ello se suma que este país participa actualmente en diferentes ejes regionales, como son el Andino del Sur, Interoceánico Central y Eje Bolivia-Brasil-Perú.

En el Eje Andino del Sur también se incluye Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Con una población de 92 millones de habitantes, un PIB de US\$ 200 mil millones, tiene una producción primaria e industrial, cuenta

⁶⁹ *Revista Diplomacia* N° 103; p. 35.

con reservas de gas natural y petróleo, además de una infraestructura carretera de 386 mil kilómetros (con escaso asfaltado); un sistema portuario (214 puertos, muchos de los cuales son de bajo calado), un basto respaldo institucional y flujos comerciales consolidados en el marco de la CAN (1969). Además, corresponde a una de las zonas más mineralizadas del mundo y posee casi el 25% de la biodiversidad a escala planetaria, es decir, alrededor del 35% de la producción alimentaria.

El otro eje del que es un actor central lo constituye el Interoceánico Central, junto a Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Participan ocho departamentos bolivianos, cinco Estados brasileños, la Primera Región de Chile, el sur del Perú, todo Paraguay. Su PIB es de US\$ 280 mil millones. Su potencial de desarrollo se da a nivel de los recursos naturales, como el gas, petróleo, hierro, potasio, litio; además, dispone de grandes extensiones de bosques, centrales hidroeléctricas y polos industriales, como Belorizonte en Brasil. En materia de proyectos, se encuentra pendiente la creación de polo de desarrollo en Puerto Suárez (Santa Cruz) que implica a Bolivia y Brasil (hierro del Mutún).

El Eje Bolivia-Brasil-Perú tiene una población aproximada de 12,3 millones de habitantes, un PIB de US\$ 30 mil millones donde Brasil aporta el 70%. Su potencial de desarrollo consiste en vincular a los tres países en el tramo fluvial del río Madeira, afluente del Amazonas.

Desde esta perspectiva, Bolivia ocupa un rol preponderante dada su posición geográfica en el centro de Sudamérica. El objetivo de la integración, entonces, si se llega a plasmar y luego a consolidarse, reportaría a los países involucrados avances en sus economías. Respecto de la integración con Chile, el desafío es lograr que la Primera Región se convierta en el gran centro de distribución del comercio exterior boliviano, generando polos estratégicos y de desarrollo y determinando las áreas potenciales de una inversión a futuro, sin perjuicio que las áreas detectadas posean una identidad regional. En este sentido, Chile tiene la oportunidad de potenciar el gran potencial de expansión del Norte, el cual es parte, junto a Bolivia y el sur peruano, puede convertirse en el centro de América del Sur.

De allí la necesidad de favorecer los citados corredores de integración, permitiendo con ello una vinculación más sustantiva entre Chile, Bolivia y el resto del continente, con un fuerte impacto en el proceso de integración del MERCOSUR y, en definitiva, de todo el cono sur. A su vez, es necesario seguir estimulando el desarrollo regional en zonas más depri-

midas y abandonadas de ambos países, las cuales se verían favorecidas con la ampliación del comercio limítrofe, el fomento de zonas francas y el desarrollo de los servicios.

INTEGRACIÓN DE LOS PUERTOS

Durante la II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, efectuada en Las Leñas-Argentina el 17 de diciembre de 1991, los Presidentes se fijaron como meta llegar a un Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo y a un Registro Común de Embarcaciones. Establecieron un Grupo de Trabajo (N° 6) para las negociaciones tendientes a dichos objetivos como a toda la temática del transporte marítimo. Los participantes reconocieron la importancia de las economías de escala en el transporte marítimo y la necesidad de reducir los costos de embarque de los productos de la región para hacerlos más competitivos en los mercados mundiales. Para tales objetivos, se necesitan aún mejoras importantes en los sistemas de transporte terrestre que conectan con los puertos así como en la infraestructura física de las entidades portuarias.

En el caso de Chile y Bolivia, la integración de los puertos sería una solución no sólo favorable a este último país, sino que para todos los integrantes del MERCOSUR, al favorecer la salida expedita a sus productos. Es por ello que se han planteado iniciativas en este sentido durante todo el período 1996-2006, que se orientan a la integración de puertos que involucren a toda la zona céntrica de América del Sur, la cual tiene como antecedente el plan IIRSA, presentado como proyecto en la Cumbre de Cancilleres de junio de 2007, tema que también fuera abordado por los Presidentes de Chile y Brasil, en esa fecha.

Los puertos integrados involucrarían desde Santos, Brasil, hasta Antofagasta, en el norte de Chile, incentivándose con ello emprendimientos conjuntos entre el sector privado de los países involucrados, con el fin de dar un mayor dinamismo a la actividad económica del núcleo participante en este proyecto.

TRANSPORTE TERRESTRE

El MERCOSUR se destaca por haber sido la única subregión en haber logrado, a través de esfuerzos conjuntos, la normalización de pesos y dimensiones de los vehículos de carga en toda la subregión. En su seno se aprobó el Reglamento Unico de Tránsito y Seguridad Vial, mientras

continúa en el marco del Grupo de Trabajo N° 5, la discusión sobre el Reglamento Unico de empresas habilitadas para el transporte internacional terrestre de carga y sobre la póliza única de seguro de responsabilidad civil del transportador carretero. También se ha venido discutiendo el tema de la armonización de precios.

Está previsto, además, la implementación de nuevos corredores bioceánicos entre el Sur del Perú y el Norte de Chile, que podrían luego extenderse a otros países de la región (Corredor Ilo-Arica-Iquique-Oruro-Cochabamba-Sao Pablo-Rio-Santos). Otro corredor en proyección sería el de Iquique-Tocopilla-Antofagasta-San Pedro de Atacama-Corrientes-Resistencia-Rio Grande do Sul-Paraguán y Porto Alegre, con sus conexiones hacia Asunción, Montevideo, Buenos Aires y Santiago.

TRANSPORTE AÉREO

El tema del transporte aéreo ha sido también objeto de negociaciones bilaterales, sin embargo aún está pendiente la posibilidad de ampliar el mercado de líneas aéreas que operan en Bolivia – a la luz del presente estudio, fundamentalmente del MERCOSUR –, que favorezca la entrega de una mayor diversidad de servicios ante la única línea aérea que opera entre La Paz y Santiago de Chile, LAN Chile. Actualmente aquella ostenta el monopolio en dicho tramo, tanto del transporte de pasajeros como de carga.

TRANSPORTE FERROVIARIO

Proyectos como el tren biomecánico o tren de la Confraternidad todavía necesitan un mayor desarrollo para establecer una genuina conectividad de los sistemas ferroviarios de la Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, con miras a lograr una vía de inserción de dos océanos y de cuatro países al mismo tiempo. Dicho tren ha revalorizado la relevancia de los sistemas ferroviarios en el intercambio comercial entre los países de la región, pero dista mucho todavía que sea una realidad, fundamentalmente por la actual inoperancia del sistema en Bolivia, salvo algunos tramos transfronterizos con países vecinos.

Hasta ahora, el tren de la Confraternidad ha sido un factor importante en la expansión del comercio entre el Noroeste argentino con Brasil y Bolivia. También se han desarrollado trenes desde el noroeste argentino y Chile para atender exportaciones específicas (azúcar y arroz).

En el caso de Chile y Bolivia, los “Comités de Frontera” vienen abordando esta importante materia, que tiene como marco el cumplimiento por parte de Chile del Tratado de Paz y Amistad de 1904 suscrito con Bolivia, uno de cuyas obligaciones es la mantención del ferrocarril de Arica a La Paz. Asimismo, la Agenda de Trece Puntos establece este tema de la integración ferroviaria, tendiente a lograr también el desarrollo de diversos tramos destinados al transporte de carga y personas, e incentivando tanto el comercio como el turismo de dos vías.

Medios de comunicación y las relaciones bilaterales

Otra perspectiva a tener en cuenta en la relación de ambos países es cómo los respectivos medios de comunicación informan, orientan y sensibilizan a sus respectivas opiniones públicas, en el horizonte de profundización de las relaciones mutuas.

Como demuestran hechos recientes⁷⁰, las opiniones públicas de Chile y Bolivia resultan gravitantes a la hora de estrechar relaciones bilaterales, particularmente en temas tan sensibles como la demanda marítima del segundo país al primero. Para dar algunas luces sobre la materia se recurrió a la interpretación de los resultados de dos tipos de encuestas: Una efectuada por la empresa chilena “Encuestas Nacionales CERC”⁷¹, aplicada a un campo muestral chileno, y relativa específicamente al tema marítimo; la otra encuesta fue realizada en La Paz, en agosto de 2007.

En la primera de ellas, aplicada a un universo muestral chileno, la pregunta central era si el país debía o no otorgarle una salida al mar a Bolivia. La respuesta “si debiera” se mantuvo en promedio sobre el 20% a lo largo del período 1996-2008, alcanzando su *peak* en 1998, con el 29%, y un mínimo el 2003 con el 13%. En contraste, y en promedio en el período en cuestión, más del 70% respondió que Chile “no debiera” aceptar esta demanda, con un máximo del 82% partidario de esta negativa el año 2003 y un mínimo del 65%, en 2008.

Ante la segunda pregunta: ¿Cuál de las siguientes alternativas considera Ud., es la mejor para resolver la demanda de Bolivia de salir al mar y tome en cuenta los intereses de Chile? Los encuestados tenían las siguientes cuatro alternativas de respuesta: 1) Permitirle el uso de una franja costera

⁷⁰ Guerra del Agua: En octubre de 2003 los habitantes de la populosa sector de El Alto de La Paz-Bolivia marcharon contra la posibilidad que el Gobierno local exportara sus recursos del gas a través de los puertos del norte chileno.

⁷¹ Centros de Estudios de la Realidad Contemporánea, Chile.

sin soberanía; 2) Entregarle una franja de territorio con soberanía al norte de Arica; 3) Dejar las cosas como están hasta ahora; 4) No sabe/ no responde (NS/NR). Los resultados son susceptibles de ser interpretados de la siguiente manera: Al hacerse una revisión de las tendencias de opinión de 2001 al 2008, tenemos que más del 64% adhiere a la tercera de las respuestas para Bolivia, seguidos por el 18% que opta porque Chile seda una franja marítima sin soberanía (alternativa 2); finalmente, alrededor del 7% es de la opinión de entregar una franja al norte de Arica con soberanía. Sumados los dos últimos guarismos, tenemos que el 25% cree que es necesaria una solución marítima para Bolivia.

En lo relativo a la edad de los encuestados, los más opuestos a solucionar el tema marítimo se ubica en el rango 61 años y más (71% señala la opción 3), seguido por el tramo de 18 a 25; en tanto, los más proclives a otorgar una franja costera, sea con o sin soberanía, corresponden a personas en los rangos de edades 26 a 40 y 41 a 60 años, con un guarismo del 28%, en ambos casos.

En cuanto a las respuestas por género, las mujeres se muestran relativamente más proclives a dar una solución marítima: el 61% cree que hay que dejar las cosas como están, contra el 67% de los hombres. Asimismo, el 30% de las encuestadas eligen las opciones 1 y 2, mientras que sólo el 24% de los hombres es partidario de esas alternativas.

Según el ingreso subjetivo, dividido en cuatro categorías, el tramo “alcanza bien” (de ingresos altos) es la que se pronuncia mayoritariamente por la respuesta 3 (70%), pero, curiosamente, el 29% de ellos cree que hay que otorgar una solución marítima (con o sin soberanía). Como contrapartida, el 60% del sector “Grandes dificultades” o llamados tradicionalmente “pobres” eligen la respuesta 3, el menor porcentaje de la muestra en este ítem, y al mismo tiempo, sólo el 18% opta por las opciones 1 y 2. Cabe destacar que mientras en el sector más acomodado sólo el 1% no sabe o no responde, en el de menores ingresos este guarismo se eleva al 22%, el mayor de la muestra. Los sectores medios y medio bajo coinciden en la respuestas 2 y 3 (27% y 26%, respectivamente), aunque se diferencian en la alternativa 1 en el 5% (68% y 63%, respectivamente).

A nivel de partidos políticos, el sector de derecha resulta ser el más proclive a dejar las cosas tal como están, con el 88% en el caso de la UDI, seguido por RN con el 67%. Al otro extremo se encuentra el partido socialista que, en el 57%, adhiere a esa opción (N° 3). De esta manera, los partidos que registran un mayor interés en solucionar la demanda marítima boliviana

son los de centro izquierda, PPD y PS; el primero de ellos se pronuncia, con el 41%, por la citada respuesta (ceder franja con o sin soberanía) y el segundo (PS) alcanza el 35%, seguido por la Democracia Cristiana

En tanto, la encuesta de opinión efectuada en La Paz-Bolivia, en agosto de 2007, se orientó a recabar la percepción boliviana respecto de Chile y los temas sustantivos de sus relaciones bilaterales. Si bien ésta no tiene la complejidad metodológica ni un universo encuestado de gran magnitud, como la anterior encuesta del CERC, al haberse aplicado sólo a un universo de 200 personas, puede servir como “botón de muestra” respecto de la tendencia de la opinión pública boliviana acerca de sus relaciones con Chile, pudiendo sus resultados ser extrapolados a un universo muestral más amplio y diverso, en un momento determinado de las relaciones entre los dos países, al momento de su aplicación (agosto de 2007).

El período identificado coincide con los cambios de Gobierno tanto en Chile como en Bolivia. En el primero, con la asunción a la presidencia de la primera mujer en ese alto cargo en la historia de Chile; en el segundo, con el advenimiento de un presidente indígena (enero 2006) en Bolivia. Ambos pertenecen a partidos de izquierda, los cuales, en su momento, expresaron a los medios de comunicación su gran interés en mejorar las relaciones bilaterales a través de los canales diplomáticos tradicionales y de la llamada “diplomacia de los pueblos” – en el caso de Evo Morales.

En esta encuesta las personas diferenciaron claramente las preguntas contingentes de aquellas relativas al deber ser. Es decir, si bien más de la mitad de la muestra señala que las relaciones entre Bolivia y Chile son “malas”, más del 70% de la misma dice tener una buena opinión de los chilenos y un porcentaje parecido afirma que son necesarias las relaciones entre ambos países.

Las preguntas del cuestionario fueron las siguientes: 1) ¿Dónde está ubicado Chile? El 23% respondió en forma incorrecta y el 76% respondió con acierto o se aproximó a la respuesta más exacta; 2) ¿Cuál es su percepción acerca de los chilenos? El 54,5% afirmó tener una “buena” o “muy buena” percepción de Chile; el 15,5% tiene una percepción “normal”; y el 18,5% una opinión “mala” o “muy mala”. La opinión “muy buena” y “buena” se refleja mayoritariamente en todos los tramos de edades y, de manera muy similar, tanto en hombres como mujeres con muy poca dispersión; 3) ¿Cómo cree que son las relaciones entre Chile y Bolivia? Casi el 50% señalan que son “malas” y “muy malas” (el 44% que son “malas”); el 24% las tachó de “regulares o inestables”; el 20% de “buenas”; una ínfima propor-

ción respondió que son “muy buenas”; el 74% las considera “regulares”, “malas” y “muy malas”; y el 44% las considera “regulares” y “buenas” (si se unen ambas categorías); 5) ¿Migraría usted a Chile? ¿Por qué? El 43% de hombres y mujeres respondieron afirmativamente, mientras que el 57% respondió que no lo haría. En todos los tramos de edad, aquellos que responden que NO migrarían, dan razones de carácter nacionalistas y argumentan problemas de recursos económicos. Generalmente responden afirmativamente las personas entre 18 y 35 años, en razón de las perspectivas de trabajo o por considerar a Chile “un país más desarrollado”; 6) ¿Cree Ud., que es posible la amistad entre ambos países? ¿Por qué? El 73% de los encuestados respondieron afirmativamente a la primera parte de la pregunta; las razones expresadas: Más del 60% piensa que éstas son necesarias a) para mantener buenos vínculos vecinales, y b) por intereses comunes. El 22% cree que no es posible por “razones históricas”.

No influyó de manera relevante en los resultados ni la edad ni el género en prácticamente cuatro de las cinco preguntas del cuestionario, con excepción de la relativa a la posibilidad de migrar a Chile. En esta última, y como se señala más arriba, existe una correlación positiva entre una menor edad y una respuesta afirmativa, aunque en ésta tampoco influye el género del encuestado.

Si bien más del 20% esgrimió razones históricas o cuestiones pendientes entre los dos países, el 60% se pronuncia en favor de reforzar los vínculos bilaterales por razones de mutua conveniencia y con una mirada hacia el futuro, especialmente las personas comprendidas en los rangos de edades 18 a 38 años.

Por otro lado, se consultaron los principales medios de prensa bolivianos y chilenos del período 1996-2006, a partir de lo cual se proponen algunas conclusiones sobre el impacto de dichas noticias en la opinión pública de cada país. En este sentido, se percibe que la opinión pública boliviana resulta ser fundamental a la hora de diseñar una estrategia de relacionamiento frente a Chile. Como precedente más próximo está la experiencia de referéndum de Carlos Meza Guisvert en que la pregunta atingente a Chile se refería a impulsar una estrategia exterior de “gas por mar”. Sin embargo, tanto las autoridades de Gobierno como la opinión pública chilena reaccionaron ante esa iniciativa boliviana, que catalogó de agresiva, respondiendo su Presidente que el país no estaba dispuesto a una negociación de este tipo, considerando que las materias tratadas constituían política de Estado.

Con relación al tratamiento otorgado por la prensa de Chile y Bolivia a las relaciones bilaterales puede encontrarse que, a partir del 2006, éstas señalan que han tendido a recomponerse, verificada esta situación en las visitas recíprocas de autoridades de ambos países; en la fijación de una Agenda Bilateral de Trece Puntos “Sin Exclusiones”; y en el planteamiento boliviano de la diplomacia de los pueblos. También han rescatado el diálogo no sólo de los respectivos gobiernos sino también de la sociedad civil, lo cual no es menor, toda vez que se han restablecido gradualmente las confianzas mutuas y los máximos líderes de cada país se encuentran en un diálogo franco y abierto para establecer mecanismos de cooperación mutua. Estos se han traducido en líneas de trabajo que benefician a los dos países, como han sido el intercambio de estudiantes, posiciones comunes en foros internacionales, solución gradual de temas económico-comerciales, asuntos de aguas, etc.

Si nos remitimos a las respectivas opiniones públicas y especializadas de Chile y Bolivia, se observa que, en el caso del primer país, éstas oscilan desde aquellos que sostienen que el problema con el país vecino es “insoluble” o “hay que dejar las cosas tal como están”, hasta una opinión pública, todavía minoritaria, favorable a otorgar una salida soberana al mar a Bolivia; hay que recordar, en este sentido, los vítores del público en el Estadio Nacional de Chile durante la visita del Primer Mandatario Evo Morales, en marzo de 2006, que clamaba “Mar para Bolivia”.

En Bolivia ocurre otro tanto: Desde la opinión de los denominados “emotivistas”⁷³ que instrumentalizan las relaciones con Chile para justificar los problemas internos del país, hasta los que señalan que este es un asunto que se debe olvidar “para no quedar anclado en el pasado”. Las opiniones más académicas coinciden en sostener que las relaciones con Chile, por su naturaleza vecinal, deben ser prioritarias y enmarcarse en el ámbito de la integración subregional; asimismo, afirman que la cuestión marítima es irrenunciable y que debe seguir siendo proyectada en los ámbitos multilaterales, buscar apoyos en los países amigos y en los organismos internacionales.

El cuadro histórico trazado anteriormente y el análisis de las respectivas opiniones públicas demuestra que aun cuando los citados países mantienen una cercana relación fronteriza, forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y son asociados del MERCOSUR, recién a partir del

⁷² Fernando Salazar Paredes. *Op. cit.*; p. 333.

año 2006, con el establecimiento de una Agenda Bilateral de Trece Puntos, lograron estrechar sus vínculos, cuestión que había estado siempre condicionada por Bolivia a la entrega por parte de Chile de un corredor que le permita acceder a una cualidad marítima.

Conclusiones

El objetivo del MERCOSUR es lograr una integración profunda con una visión integral, donde no sólo el comercio sea un aspecto central sino también el área social, la integración fronteriza, la lucha contra la pobreza, la cooperación sectorial y la puesta en marcha de iniciativas conjuntas para el desarrollo, en ámbitos tales como la ciencia y la tecnología, la defensa del medio ambiente y un eventual desarrollo energético conjunto, por citar algunas áreas estratégicas.

En el ámbito social, se han venido estableciendo convenios de cooperación a nivel de la educación y de los fomentos productivos que trasuntan la mera relación bilateral y se inscriben en las iniciativas y visiones de la comunidad que conforman los países del MERCOSUR. Las áreas culturales, el bosquejamiento de historias comunes también contribuyen a este objetivo integracionista, poseyendo antecedentes claros sobre ello que datan de la época de la colonia.

Hemos visto que el espacio geográfico de los Países Miembros de esta subagrupación es bastante extenso y posee una demografía que es también muy significativa, posibilitándose las perspectivas de crear un espacio compartido con miras a la creación, por ejemplo, de una nacionalidad y una ciudadanía del MERCOSUR. Proyectos de esta naturaleza también involucran una integración física que permita mejoras en el transporte, en las vías camineras, ferroviarias, tráfico aéreo (de carga y pasajeros), así como también cabe destacar el importante rol de los medios de comunicación en la formación de las respectivas opiniones públicas; así como la coordinación estratégica en materias de nueva generación como son las propuestas (en capítulos anteriores) operaciones de paz conjuntas entre Bolivia y Chile.

En lo atingente a las zonas de integración fronterizas, queda de manifiesto que éstas constituyen anhelos de larga data más que realidades. En algunos casos, al interior del MERCOSUR son más bien producto del intercambio espontáneo entre poblados vecinos más que iniciativas propiciadas por los respectivos gobiernos. De allí que exista la necesidad de

otorgar un nuevo empuje a la cooperación regional, lo cual contextualiza una nueva óptica del tema de la integración. Esto, teniendo en cuenta que América Latina ha logrado superar gradualmente, y con grandes esfuerzos, sus problemas fronterizos, lo cual favorece que los casi bicentenarios proyectos de integración tengan mejores perspectivas.

El MERCOSUR también se ha transformado en una plataforma política, donde existe plena identificación en nuestras sociedades con el conjunto de valores de democracia, derechos humanos y bienestar socioeconómico para nuestros ciudadanos. En este sentido, la carta Democrática y la Declaración del MERCOSUR como zona de paz, constituyen instrumentos que contribuyen al desarrollo político y económico de la región y, en particular, de Chile y Bolivia.

En este sentido, parece necesario reconocer que así como la Unión Europea y el NAFTA tienen ciertas características distintivas en sus procesos de integración, parafraseando a Lleras Camargo, el MERCOSUR “no es más ni menos de lo que sus miembros quieren que sea” (citado por Uldaricio Figueroa Pla en “Organismos Internacionales”, Santiago, 1991, Ed. Jurídica). Es decir, son las características políticas, sociales, culturales, institucionales y económicas de sus miembros las que determinan su evolución y la manera en que éstos se relacionan en el marco del denominado acuerdo.

Ha sido ese marco institucional y de metas creado visionariamente por MERCOSUR el que ha permitido que Chile y Bolivia resolvieran ingresar como Miembros Asociados, demostrando ambos países que, en el período 1996-2006, otorgaron una clara prioridad por la integración latinoamericana, en el contexto del llamado regionalismo abierto a nivel mundial, aunque cada uno de ellos con distintos énfasis (políticos, comerciales, etc.).

Si bien la experiencia de los países en cuestión respecto de los pasados proyectos de integración no fue la más afortunada (porque los acuerdos de los que participó no cautelaron en forma adecuada los mecanismos necesarios para su consecución, como tampoco las diferentes políticas económicas vigentes entre los integrantes de éstos), su importancia – en un momento en que ambos se encontraban en proceso de consolidación de sus ámbitos económicos y políticos, en el momento que MERCOSUR los invita a participar como Miembros Plenos –, resultaron atractivos para ese bloque subregional. La apertura y liberalización de ambas economías

contribuía a los proyectos integracionistas de ese esquema, aunque también los exponían a una competencia, en muchos casos desigual, que era necesario asumir con renovados esfuerzos en su dinámica de desarrollo.

Mientras que Chile – una vez recuperada la democracia a principios de los noventa del siglo xx –, diseñó la llamada “diplomacia presidencial” con su consiguiente reinserción en el exterior, Bolivia se abrió al mundo con su mercado de materias primas, buscando una mayor proyección internacional a través de una alianza con MERCOSUR que fuera flexible. En ambos casos, el MERCOSUR pasó a representar un esquema de integración de gran interés por la envergadura de sus mayores integrantes, Argentina y Brasil. Así también, y más allá del plano económico-comercial, de suyo muy importante, se pensaba que un acuerdo con MERCOSUR otorgaría la posibilidad de negociar en bloque asuntos complejos en materia internacional, favoreciendo el poder negociador de esta subregión.

El problema que ya se revelaba desde los inicios del MERCOSUR era cómo regular la interdependencia recíproca entre naciones de diverso nivel de desarrollo, y desde allí, como afectaría a los países asociados o menores del esquema.

Desde inicios de los noventa Chile pasa a mediados de esa década a buscar la manera de lograr una vinculación que no comprometiera el crecimiento y la estabilidad alcanzados hasta ese momento y que, a la vez, posibilitara la profundización de las relaciones con el MERCOSUR, lo cual se tradujo en la firma de un acuerdo de asociación con ese bloque. En cuanto a Bolivia, buscó concretar su internacionalización económica y política (1996-2000), y al mismo tiempo, la prioridad latinoamericana dentro de un esquema de regionalismo abierto, estrategia que también Chile asumió durante la década en estudio. Bolivia adhirió a esta fórmula y, con una visión más bien anclada en el “pragmatismo económico”, también se incorporó como “Asociado” al MERCOSUR.

Desde el punto de vista del MERCOSUR, durante la aplicación de los acuerdos de asociación con Chile (1996) y Bolivia (1997), se ha ido ampliado los objetivos originalmente planteados, en particular el establecimiento de una zona de libre comercio, en la dirección de avanzar hacia una Asociación de carácter político y económico. Pese a sus periódicas crisis, casi crónicas, los integrantes del esquema han ido superando la inflexibilidad y las metas compulsivas que fijaron en el pasado otros proyectos de integración, como el Pacto Andino u otros. En la perspectiva que da el tiem-

po, se puede advertir que este mecanismo subregional ha demostrado avances y cierta plataforma de entendimiento común, de que no se constituyó como un espacio cerrado, excluyente y meramente estatal.

En la práctica, la relación de Chile y Bolivia con cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR, y con el bloque como tal, no se ha circunscrito sólo al ámbito económico-comercial. La real prioridad estratégica que representan las relaciones de ambos países, en su calidad de Asociados al MERCOSUR, ha incorporado elementos que van más allá de la coyuntura con sus Estados Partes y ha buscado transformarse en un referente o paradigma de integración que procurara el fortalecimiento de otros aspectos fundamentales. Entre éstos, se destacan la integración física, la integración minera, la coordinación para adoptar estrategias conjuntas, aspectos sociales y culturales, y relaciones económico-comerciales. Asimismo, se ha potenciado la integración de áreas como la educación (homologación curricular, reconocimiento de títulos y grados), cultura, ciencia y tecnología, asuntos migratorios, libertad de circulación, cooperación policial y judicial, marcos de cooperación en operaciones de paz, por citar algunas áreas; además, de asumir conjuntamente las crecientes amenazas a la seguridad humana, en las que cabe destacar, por la ocurrencia en la subregión latinoamericana, del crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico, etc. Todos éstos, como aspectos que no son marginales a la asociación sino que plantean desafíos concretos y semejantes a los procesos de desarrollo de cada uno de sus países miembros plenos o asociados.

Ambos países han contribuido también a la profundización de su integración fronteriza; lo mismo ha sucedido a nivel de los emprendimientos económicos y sociales, con el desarrollo de mecanismos de facilitación comercial, constituyendo un serio desafío el impulso del área energética en función de las necesidades tanto de los países en estudio, Bolivia y Chile, como de terceros dentro de la agrupación en estudio. En este esquema de integración física y energética puede ayudar mucho lo acordado en el Plan IIRSA, marco en el cual Bolivia puede convertirse en el centro de distribución energética subregional a través de la construcción de gaseoductos, sin descuidar la posibilidad de compartir recursos hídricos en las zonas limítrofes desérticas.

En otro orden, en los últimos años se ha dado un consenso a nivel de los respectivos Gobiernos y sectores académicos en cuanto a la necesidad de potenciar la convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR, Chile, Bolivia y la ALADI, como una línea de trabajo que per-

mita profundizar el proceso de integración regional, particularmente con la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2005).

Queda claro entonces que la definición de una política exterior chilena y boliviana de largo plazo implica priorizar las relaciones con el MERCOSUR, creando mecanismos que permitan alcanzar el objetivo de integrarse a éste como un socio pleno, que corresponde a su área natural de interés a causa de su vecindad.

En definitiva, Chile y Bolivia pueden aportar en dos sentidos: Primero, contribuyendo a la consolidación del MERCOSUR, profundizando sus lazos con éste a través de una política exterior que considere adecuadamente los instrumentos técnicos que están involucrados en el proceso y basada en una genuina voluntad política por fortalecer el proceso de integración común. Y, segundo, el mismo MERCOSUR puede ayudar al estrechamiento de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, impulsando especialmente la integración física, con facilidades portuarias más amplias que dejen especialmente a Bolivia con una comunicación expedita a todo nivel.

En materia económico-comercial los dos países tienen como desafío ofrecer a otros actores de la región una posibilidad de alianza flexible y tratar de aunar enfoques sobre modelos de apertura y desarrollo económico comunes hacia el mundo.

En lo político, pueden coadyuvar a fortalecer el MERCOSUR como un nuevo actor internacional con posibilidades de influir en la comunidad de nacionales con su vocación de paz y entendimiento, y cooperación que, pese a todo, ha caracterizado a esta área del cono sur. Lo anterior, con miras a proyectar un bloque internacional más consolidado, que pueda establecer políticas exteriores de mayor peso, de cara al siglo XXI. Aunque con la flexibilidad necesaria para adaptarla a los desafíos de las nuevas corrientes mundiales.

Chile tiene mucho que ofrecer en este sentido como un país que ha alcanzado ciertos consensos en materia política y económica; pero también tiene muchas oportunidades que explorar, fortaleciéndose a sí mismo a través del MERCOSUR, al constituirse como un potencial nuevo actor internacional.

Bolivia, por su parte, puede proponer y extender sus actuales programas de integración física y cultural, como por ejemplo, y por su proximidad geográfica, coordinando programas de intercambios educativos con cen-

tros del norte de Chile (escolar, técnico, universitario), favoreciendo los intercambios de estudiantes, propiciando estudios y proyectos sobre materias de interés común, estableciendo programas de desarrollo y cooperación conjuntos, insertos en las prioridades fijadas por el país tanto para Chile como con el MERCOSUR.

También las comunicaciones globales en que actúan las opiniones públicas de Bolivia y Chile, como actores muchas veces determinantes en la manera en que los Gobiernos formulan sus respectivas políticas exteriores, plantean sus prioridades en sus agendas vecinales y, en particular, en cómo orientan sus relaciones bilaterales al tenor de una historia común de encuentros y desencuentros. Los medios de comunicación de cada país (prensa escrita, radio y televisión) juegan un rol central en la manera cómo la opinión pública percibe al otro, busca caminos de encuentro o simplemente los cierra. En este sentido, las visitas bilaterales de los medios de prensa de cada país, inauguradas a partir del año 2006, pronostican buenos augurios en la perspectiva del conocimiento mutuo y como una manera de derribar prejuicios sobre el otro país, favoreciendo las relaciones mutuas, especialmente a nivel de las percepciones de las respectivas opiniones públicas. ■

ARTE Y CULTURA

EL ARTE DE LA ARQUITECTURA

GABRIEL BARROS OSSA*

Resumen

Este artículo analiza conceptos, desarrollo histórico, realidad chilena y otras consideraciones sobre la arquitectura en su carácter de expresión artística.

Abstract

This article analyzes concepts, historic development, Chilean reality and other considerations about architecture as an art expression.

Definiciones e historia

Hay consenso entre las enciclopedias; textos especializados y los estudiosos del tema en asociar el término arquitectura al arte de crear en estructuras y materiales relativamente estables y sólidos los espacios exteriores e interiores destinados a albergar las diversas formas de la vida humana.

La definición más apropiada es aquélla que la describe como el arte del espacio.

A diferencia de la pintura, que se desarrolla sobre el plano, y de la escultura que se manifiesta a través de la masa tridimensional, la arquitectura se caracteriza por su desarrollo en el espacio vacío, y por combinar fines estéticos, expresivos y utilitarios.

Una obra arquitectónica debe cumplir los siguientes requisitos: adaptarse a las necesidades de uso de la actividad humana, ser una construcción permanente y sólida y comunicar contenidos culturales a través de la forma.

En razón de la finalidad de los espacios creados, la arquitectura puede ser religiosa, civil, militar, industrial, etc. Por arquitectura se entiende también el conjunto de las obras arquitectónicas de un país, una cultura, un período histórico, un estilo determinado: arquitectura egipcia, del siglo XVI, renacentista, barroca, etcétera.

* Profesor de la Academia Diplomática. Crítico de Arte (AICA-CCA).

En un intento por esquematizar al máximo dentro de las etapas que, en mi concepto, son las más simbólicas en el desarrollo histórico de la arquitectura podemos señalar que la Catedral es el monumento por antonomasia del mundo medieval: Santiago de Compostela; Notre Dame de Chartres o la Catedral de Gloucester.

En el siglo xv, con el renacimiento de la cultura grecorromana, se inicia en Italia el proceso de recuperación de los sistemas constructivos clásicos de la Antigüedad, que se extenderán a Europa. Se postula la recuperación del vocabulario básico de los órdenes: articulación de columna y arquitrabe (sostiene las vigas sobre las que descansa la cubierta del edificio) como elementos de soporte superpuestos al arco y la bóveda. Filippo Brunelleschi junto a León Battista Alberti sentaron las bases de este sistema que pervivió con variaciones en el manierismo, barroco, rococó, neoclasicismo y el eclecticismo ochocentista.

Los arquitectos italianos Donato Bramante y Andrea Palladio, en el siglo xvi, y Francesco Borromini en el siglo xvii desarrollaron al máximo las posibilidades constructivas y expresivas del estilo renacentista en sus distintas facetas.

La Basílica de San Pedro en el Vaticano, el Palacio de Versailles en las afueras de París, la Catedral de San Pablo en Londres, el Palacio del Belvedere en Viena, la Puerta de Brandemburgo en Berlín o la Casa Blanca de Washington, son monumentos emblemáticos de la arquitectura basada en los órdenes clásicos, a pesar de las distintas épocas en que fueron construidos.

Durante la primera mitad del siglo xix se produjo un revival del estilo gótico, asociado al movimiento romántico. La sede del Parlamento en Londres es uno de los edificios más representativos de esta tendencia, basada en la recuperación de las formas estilísticas del pasado, denominado historicismo.

A fines del siglo xix y principios del siglo xx la reacción contra lo clásico y el nuevo gusto por lo exótico llega incluso a incorporar elementos de la arquitectura oriental, islámica y medieval en una mezcla muy variada denominada eclecticismo o modernismo. Sólo así se explican los proyectos del arquitecto catalán Antonio Gaudí, como la Sagrada Familia o la Casa Milá en Barcelona.

En Europa, en el siglo recién pasado, la nueva estética arquitectónica surgió del rechazo hacia los excesos ornamentales del modernismo; el ar-

arquitecto austriaco Adolf Loos había proclamado a principios del siglo xx “el ornamento es un delito”. La Escuela de la Bauhaus (1919-1933) con Walter Gropius y Ludwig Mies van der Rohe, impulsaron esta nueva estética. Nace el funcionalismo estrechamente vinculado al progreso técnico y al uso del hormigón y el acero, cuyo máximo exponente fue el suizo, nacionalizado francés, Charles Eduard Jeanneret Le Corbusier, que redujo las formas arquitectónicas a los esquemas esenciales: cuadrado, cubo, círculo y cilindro.

Durante la Segunda Guerra Mundial los miembros más destacados de la Bauhaus emigraron a los Estados Unidos, desarrollándose un estilo que combinó el utilitarismo estadounidense con el racionalismo purista europeo. Se proyectaron multitud de rascacielos de metal y vidrio, de líneas cúbicas simples e impersonales.

Contra la rigidez de este estilo reaccionaron el norteamericano Frank Lloyd Wright y el mismo Le Corbusier, en una segunda fase de su creatividad, con ejemplos como el Museo Guggenheim de Nueva York, del primero y la Capilla de Notre Dame du Haut en Ronchamp, del segundo.

La arquitectura en Chile

Dentro de las consideraciones previas que influyen en el desarrollo de la arquitectura en Chile hay que tomar en cuenta las especiales características geográficas disímiles de esta larga y angosta faja de tierra, entre la cordillera y el mar, y la sismicidad que, con una nefasta periodicidad, ha estremecido zonas del país desde la Colonia hasta nuestros días.

Tal como señala Julio Nazar Miranda, en su “Breve Reseña de la Arquitectura Chilena”, la arquitectura como oficio continuo, reconocido, sólo tiene poco más de un siglo en nuestro país, razón por la cual la elaboración de ideas y pensamientos arquitectónicos recién los encontramos en las primeras décadas del siglo xx.

Lo anterior no obsta para que, en épocas anteriores, se hayan realizado obras significativas como el Palacio de La Moneda (1782-1784) del italiano Joaquín Toesca, junto a la Iglesia de Santo Domingo, el Puente de Cal y Canto y la fachada de La Catedral. Por su parte, el alemán Teodoro Burchard construye el Palacio Cousiño en 1880, junto con las Iglesias de la Providencia, el Seminario y la Basílica del Salvador. Todas estas obras se encuentran en Santiago.

También es necesario mencionar el aporte de los arquitectos franceses Brunet Debaines (Teatro Municipal de Santiago, 1853) y con posterioridad Emile Jequier (La Estación Mapocho 1905-1912) y el Museo de Bellas Artes, inaugurado en 1910 con motivo del Centenario de la Independencia de Chile.

Todas estas obras estuvieron concebidas bajo los parámetros del estilo neoclásico.

Otras hazañas arquitectónicas dignas de destacar, dentro de la arquitectura metálica de moda en París en el siglo XIX, fueron la Iglesia de Arica (1875) – diseñada en los talleres del francés Gustave Eiffel (1832-1923) especialista en construcciones metálicas y el primero en aplicar el procedimiento del aire comprimido para construir los fundamentos de las pilastras – y transportada pieza por pieza hasta la nortina ciudad. Lo mismo ocurre con el Pabellón de Chile en la Exposición Internacional de París de 1889, instalado en 1906 en la Quinta Normal, que corresponde al actual Museo Artequín y el Viaducto del Malleco, realizado por el chileno Aurelio Lastarria.

La arquitectura moderna irrumpe en la década de los años 20 con la obra de Luciano Kulczewsky que incorpora elementos del Art Decó, Art Nouveau y otras expresiones vanguardistas, como es dable observar en el edificio del Colegio de Arquitectos de Chile y el de Merced 84.

Continúa esta tendencia con el edificio Oberpaur (1929) y el edificio Santa Lucía (1932), más conocido como El Buque, realizados por Sergio Larraín García-Moreno. Otros arquitectos importantes de la época fueron Roberto Dávila (Cap Ducal 1936) en Viña del Mar; Juan Martínez (Escuela de Derecho de la Universidad de Chile 1934-1938); el gran Josué Smith Solar (Hotel Carrera 1938); Alberto Cruz Montt y Ricardo Larraín Bravo (Edificio Ariztía 1921), que fue el primer rascacielos de Chile y Hernán Larraín (Catedral de Chillán 1939).

Otro hecho importante es la llegada al país del urbanista austríaco Karl Brunner quien dicta, en 1930, el primer curso de urbanismo en la Universidad de Chile y diseña el plan del barrio cívico de la capital (1930-1938).

Dentro de esta generación de arquitectos, en mi opinión, es necesario destacar el aporte de Escipión Munizaga Suárez (1906-2002), cuyas obras emblemáticas aún perduran como es el caso del Teatro Oriente, el Mercado de Providencia, los edificios de la calle Orrego Luco Norte, las residencias de las Embajadas de Francia, Colombia, Alemania y España, además

de las caballerizas del Club Hípico y la restauración de la Iglesia de Santo Domingo.

Un libro de reciente aparición, edición de la Universidad Diego Portales de 180 páginas y profusamente ilustrado por fotografías alusivas da cuenta de su aporte. Su autor e hijo, el también arquitecto Gustavo Munizaga Vigil expresa “creo que mi padre actuó desde su impresionante sencillez, su capacidad artesanal de trabajo y de una total falta de vanidad. Fue coherente con la capacidad que la misma profesión nos exige. Quizás, en él fue la belleza y el amor por la obra bien hecha lo que lo motivó más”.

Munizaga Suárez se asoció, en un momento determinado, con Carlos Cruz Eyzaguirre y juntos lograron imponer el concepto de una arquitectura sobria, clásica y confortable. No fue un seguidor de las corrientes más de avanzada, más bien fue un creador que observó las preferencias de las clases media y pudiente (el Beaux-Arts francés y el Georgian inglés) y fundó una arquitectura con carácter, capaz de transmutar de lo tradicional a lo moderno con ese sigilo único que revela a un verdadero clásico, según lo indica Romina de la Sotta Donoso, en un artículo aparecido en el diario *El Mercurio*.

A fines de la década de los 50 y durante los 60 se dejan ver obras significativas como la sede de la CEPAL de Emilio Duhart (1960-1966); la Capilla de los Benedictinos del Padre Gabriel Guarda (1964); entre 1977 y 1982 el arquitecto Fernando Castillo Velasco realiza en la Comuna de la Reina sus famosas comunidades habitacionales; la firma Alemparte, Barreda y Asociados desarrolla los hoteles Crowne Plaza (1980-1981) y Hyatt (1989-1991) y la Torre Interamericana (1988-1990) mientras el grupo Flaño-Núñez-Tuca construye el Edificio Comercial “Calle de Cristal” (1978) en Viña del Mar y la “Torre San Ramón” en Santiago (1988); Cristián Boza / Arquitectos firma de gran prestigio edificó las Torres Fundación (1982-1984) y “Torre de las Américas” (1988-1990) y continúa entregando a las comunidad valiosos testimonios de buena arquitectura, como también Abraham Senerman, autor de numerosos edificios corporativos y, en especial del Edificio La Portada que se inaugurará próximamente, convirtiéndose en el de mayor altura de Santiago.

Christian de Groote, de dilatada trayectoria, es el autor de numerosas casas de reconocida calidad, como asimismo se mantiene muy alerta ante cualquier obra que, en su opinión, no sea la adecuada para nuestro entorno y estampa su opinión autorizada en los medios de comunicación.

El punto negativo en este período (1988) es, en mi opinión, el edificio del Congreso Nacional en Valparaíso, de la firma Cárdenas, Covacevich y Farrú, que no respetó el entorno topográfico del puerto y construyó una obra monumental, poco refinada, dotada de columnas gigantescas de la cual uno piensa que, de repente, pueden emerger Radamés y Aída montados en elefantes y no los honorables legisladores. Diversas circunstancias políticas o de otra índole pueden haber influido en seleccionar este edificio tan poco apropiado por lo que presumo que la responsabilidad no es sólo de la firma arquitectónica, integrada por reconocidos especialistas.

Otro aspecto que no se puede soslayar en la proliferación de los llamados “edificios lustrines”, de dudosa estética, que han contribuido a disminuir de manera notoria la calidad de barrio residencial señorial a sectores de El Golf, con la honrosa excepción de la calle Gertrudis Echenique, entre Apoquindo y Presidente Errázuriz.

Ejemplos de lo anterior hay muchos y variados, con responsabilidad compartida individual, colectiva y de diferentes identidades. Eso será materia para abordar en futuros artículos sobre la materia.

Uno de los edificios de mayor belleza es el del Consorcio Nacional de Seguros de Vida (1991-1993) de los arquitectos Borja Huidobro y Enrique Browne. Se trata de una imponente construcción ubicada en la calle El Bosque Sur casi al llegar a Tobalaba, ornamentada con gigantescas enredaderas de hojas perennes que cubren su armónica fachada futurista.

Borja Huidobro está radicado en Francia, desde hace años, y ha logrado un gran reconocimiento desde el momento en que, junto a Paul Chemetov, fueron los autores del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia, ubicado en París (1982-1990).

Por último, nombres de arquitectos tan notables como Cristián Undurraga, Ana Luisa Devés, Luis Izquierdo, Antonia Lehmann, Mauricio Leniz, Mirene Elton, José Cruz, Matías Klotz, Jorge Swinburn, Alberto Mozó y tantos otros, permiten augurar un futuro más que promisorio para nuestra arquitectura.

Obras consultadas

- Editado por Jeannette Plaut. *Pulso/ Nueva Arquitectura en Chile*. Constructor.
- Fernando Gamboa Serazzi. “Panorama de la Cultura en Chile”. En: Julio Nazar Miranda. *Breve reseña de la arquitectura Chilena*. Cesoc Ediciones.

- Artículo Suplemento Artes y Letras de *El Mercurio* sobre la obra de Escipión Munizaga Suárez, escrito por Maité Armendáriz Azcárate, con opinión del arquitecto Gustavo Munizaga Vigil (9 de Noviembre de 2008).
- Reseña en página A-11 de *El Mercurio*, del 3 de noviembre del 2008 escrito por Romina de la Sotta Donoso.
- Fuentes diversas. ■



Academia Diplomática de Chile Andrés Bello
Catedral 1183 • Teléfonos: (56-2) 696 8218 - 679 4734 • Santiago de Chile
E-mail: mbonifay@minrel.gov.cl
www.minrel.gov.cl (Academia Diplomática - Publicaciones)