

Algunas reflexiones sobre el nuevo escenario de la relación boliviano-chilena

Juan Ignacio Siles del Valle

La llegada al poder del Movimiento al Socialismo en enero de este año y el consiguiente ascenso a la Presidencia de la República de Bolivia del indígena Evo Morales tras las elecciones de diciembre de 2005 han traído como consecuencia previsible un cambio sustancial del escenario político no solo para el país andino, sino evidentemente para toda la región sudamericana. A ello se ha añadido el hecho de que en Chile, con apenas semanas de diferencia, le ha tocado a una mujer, la socialista Michelle Bachelet, asumir la máxima magistratura de su país, dando continuidad a los gobiernos de la Concertación que se han hecho cargo de la administración gubernamental desde el retorno a la democracia, creando un modelo de extraordinaria estabilidad política y crecimiento económico que tiene muy pocos precedentes en toda la zona.

Ambos mandatarios han tomado conciencia inmediata de que el inicio de su gestión, en forma casi simultánea, abre un nuevo escenario que permite pensar que

esta vez sí están dadas las condiciones para producir el acercamiento necesario entre ambos países para cambiar las circunstancias que hasta el día de hoy han impedido dar solución a la reivindicación boliviana de recuperar la cualidad marítima que tuvo antes de la Guerra del Pacífico.

Aunque no hay razones objetivas ni históricas que puedan sustentar la anterior afirmación, en el sentido de que dos gobernantes de tendencia izquierdista, más popular en el caso del boliviano y más práctico en el de su colega chilena, tienen más posibilidades de avanzar a un entendimiento, es de imaginar al menos que el fuerte apoyo electoral recibido por ambos en su respectivo ascenso al poder puede darles la legitimidad imprescindible para acometer un proceso de negociación que, si se llega a dar, será seguramente largo y difícil, no solo porque las soluciones al tema del enclaustramiento boliviano son complejas, sino también porque esas soluciones deberán contar con el respaldo ma-

yoritario de la opinión pública en ambas naciones.

Para poder avanzar, lo primero es reabrir el camino de la diplomacia.

Por el momento, el gobierno boliviano, tal como ha anunciado el Cónsul General de Bolivia en Santiago, José Enrique Pinelo, parece estar dispuesto a dar un paso sustancial de acercamiento: el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, rotas desde el año 1978 por el Presidente boliviano Hugo Banzer, como consecuencia del estancamiento producido en las negociaciones llevadas a cabo por su gobierno y el de Augusto Pinochet, en Chile, que habían abierto enormes expectativas para una solución definitiva al problema marítimo boliviano.

Este es un paso arriesgado, ni duda cabe, porque en Bolivia ha quedado inculcado en la ciudadanía el concepto de que las relaciones no se restablecerían si no se daba previamente el inicio de un proceso de negociación marítima. La tesis chilena era diferente: para poder avanzar en cualquier negociación es primordial que antes se reabra el camino de la diplomacia en el nivel de Embajadas. Si el gobierno del Presidente Evo Morales tiene pensado ceder, aparentemente, en este asunto, falta por ver cuál sería la respuesta del gobierno de la Presidenta Bachelet.

Hasta ahora, en las oportunidades en que se habían reunido los dos mandatarios, especialmente cuando Morales, aceptando una invitación formal de Bachelet, se dirigió a Santiago para asistir a su toma

de mando, no se ha hecho más que reiterar lo que ya se viene repitiendo desde el año 2000, cuando se reunieron en Algarve, Portugal, los cancilleres Murillo, de Bolivia, y Valdés, de Chile, para establecer un diálogo sin exclusiones entre los dos países, salvándose, de esa manera, la controversia de si se hablaba o no se hablaba de negociación marítima. Desde entonces, los bolivianos habían señalado al término de cada nueva reunión que se manifestaba la necesidad de abrir un proceso de negociación y, de su parte, los chilenos habían reiterado que tomaban debida nota, manifestando, al mismo tiempo, que no hay temas pendientes entre los dos países.

Las cosas parecen haber cambiado finalmente, tras la reunión de los vicecancilleres Dorfler y Van Klaveren celebrada en La Paz el 19 de julio pasado, pues, al término de la reunión se ha emitido un comunicado en el que, entre otros asuntos, se incluye por primera vez el tema marítimo como materia a tratar entre los dos países en una agenda sin exclusiones.

Las aclaraciones hechas al día siguiente en Chile, tanto por el Canciller Foxley como por la Presidenta Bachelet en cuanto a que la inclusión del tema marítimo en la agenda no significa en absoluto haber abierto la posibilidad de cesión de territorios o de revisión del Tratado de 1904, y la insistencia del Canciller boliviano, David Choquehuanca, en destacar la necesidad de buscar una solución que incluya soberanía no hacen más que demostrar la extrema complejidad del asunto y las dificultades que enfrentarán ambos países para definir qué conlleva haber incluido el tema marítimo en la agenda bilateral.

Así lo entendieron los dos Jefes de Estado, Morales y Bachelet, al reunirse en Córdoba, Argentina, en el marco de la última reunión del Mercosur, el 21 de julio, pues luego del encuentro evitaron cautelosamente referirse al tema marítimo (que evidentemente no habrá sido ajeno a la reunión), a fin de bajar el perfil de la polémica mediática y no entorpecer una tratativa que recién comienza.

Por diversas circunstancias, el momento de marchar hacia nuevas negociaciones no se ha dado hasta ahora, si bien es cierto que durante los gobiernos de Banzer (en su segunda gestión), Quiroga y Sánchez de Lozada (también en su segunda gestión) pareció abrirse una opción al ritmo de la posible exportación de gas natural a través de un enclave sin soberanía en territorio chileno. Pero el secretismo de esas negociaciones comerciales provocó una revuelta popular en la ciudad de El Alto y determinó, en gran medida, la caída del Presidente Sánchez de Lozada. Y el nuevo Presidente, Carlos Mesa, no quiso dar continuidad a un proyecto que no contaba con el respaldo de la ciudadanía sin antes dotar al país de un nuevo marco legal que estableciera un mayor protagonismo del Estado boliviano en la producción y exportación de los hidrocarburos.

Posiblemente, en todo caso, la situación sea distinta esta vez. La idea es seguir restableciendo la confianza mutua que se había roto en Monterrey en enero del 2004 tras el entredicho entre los presidentes Mesa y Lagos. Aunque es necesario recordar que la reapertura del diálogo fue iniciada por los cancilleres Siles del Valle

y Walker durante la Asamblea General de la OEA en Fort Lauderdale en junio del 2005 y que el Presidente Rodríguez Veltzé puso especial énfasis en buscar una aproximación más personal con el Presidente Lagos, que lo llevó a profundizar el Acuerdo de Complementación Económica vigente desde 1993 entre Chile y Bolivia, para tratar de disminuir las asimetrías comerciales existentes.

Para los bolivianos, ninguna aproximación sería posible si no condujera a la reinserción marítima de su país en el mundo.

Ningún avance, ninguna aproximación será posible, sin embargo, para los bolivianos si el camino no tiene como horizonte final la recuperación de un acceso al Pacífico que permita a Bolivia la reinserción marítima en el mundo. Y, por lo tanto, nadie podrá negar al ex Presidente Mesa el haber vuelto a colocar con absoluta convicción y firmeza el tema marítimo en la agenda multilateral. Es más, puede decirse que la disponibilidad actual del gobierno chileno para contribuir a crear un clima propicio al diálogo franco, abierto y sin exclusiones entre los dos países es también producto de la fuerte presión internacional ejercida por Bolivia durante el gobierno de Mesa.

Se puede comenzar ahora, tal como vienen haciéndolo los vicecancilleres Dorfler y Van Klaveren, tratando primero temas de no menor cuantía pero de solución menos difícil. Hace bien Bolivia al

pedir respuestas concretas para superar el grave problema del contrabando proveniente del norte de Chile que inclina aún más las asimetrías de la balanza comercial y que deteriora el crecimiento económico de Bolivia. Chile puede prestar una ayuda importante limitando el transporte de mercaderías desde la zona franca de Iquique hasta la frontera boliviana. Pero es necesario que Bolivia también desarrolle sus competencias de control de una actividad que supera abiertamente la capacidad del Estado boliviano.

Insiste también el gobierno boliviano en su pedido de que Chile le conceda facilidades de libre tránsito a través del muelle fiscal del puerto de Iquique, facilidades que han quedado limitadas en Arica y en Antofagasta tras la concesión a entidades privadas de ambos puertos. Sobre este punto existen compromisos previos alcanzados en el año 2005, que se concretarán en octubre de este año, según se deduce en el comunicado de los viceministros.

Los vicecancilleres han tratado también, en su reunión del 18 de julio en La Paz, un asunto mucho más complejo sobre el que no parece haber un fácil entendimiento: es el de las aguas manantiales del Silala, provenientes de bofedales ubicados en territorio boliviano cuyo curso ha sido determinado artificialmente desde principios del siglo XX para que las aguas bajen hacia territorio chileno. Chile considera que se trata de un río de curso internacional y que, por lo tanto, tiene derecho a compartir las aguas. Bolivia, por su parte, sostiene que Chile le debe pagar por la totalidad de la utilización de ese recurso.

En el caso del Silala, hay que hacer un estudio conjunto para determinar científicamente el origen y naturaleza de las aguas.

El hecho es que en la actualidad y desde hace ya un larguísimo tiempo, empresas chilenas utilizan esas aguas en forma gratuita sin que se haya podido llegar a un acuerdo entre las dos partes. Se ha acordado, al menos, que es necesario hacer un estudio conjunto, que cuente con respaldo internacional imparcial, para determinar científicamente el origen y la naturaleza de las aguas. Es un primer paso, pero es absolutamente necesario concretar la puesta en marcha de ese estudio. Una vez que se obtengan los resultados podrá decidirse la forma de remuneración y además el pago retroactivo por el uso de esas aguas. Ello contribuiría sustancialmente a mejorar la percepción mutua, especialmente en Potosí, que es el departamento en el que se encuentran los bofedales del Silala.

Otro de los temas que muy posiblemente habrá surgido en el encuentro de los vicecancilleres es el relacionado con la posible «nacionalización» de los ferrocarriles bolivianos, capitalizados y administrados por una empresa chilena, tal como se ha hecho con los hidrocarburos, de modo que el Estado boliviano pase a tener al menos el 51% del capital total de la entidad y pueda adquirir el control de la misma. En principio, la administración chilena no pondría reparos a la decisión gubernamental boliviana, consciente tal vez

de que el desarrollo del sector es improbable y de que está limitado, al menos en la red occidental, a la exportación de minerales a través del puerto de Antofagasta.

El ferrocarril de Arica a La Paz puede ser vital para cualquier arreglo sobre el asunto marítimo.

El tema del ferrocarril a Arica tiene, sin embargo, una importancia muy especial. Construido por el gobierno chileno como forma de compensación por la cesión territorial estipulada en el Tratado de 1904, solo quedó bajo administración boliviana la sección correspondiente a su territorio. Actualmente la vía está prácticamente en desuso y requiere de importantes inversiones para su reactivación y modernización.

Pero esta vía férrea puede en el futuro tener una vital significación en cualquier arreglo al que se llegue en una negociación sobre el asunto marítimo, pues su recorrido es virtualmente paralelo a la frontera entre Chile y Perú y a la franja territorial que Bolivia solicitó a Chile en las negociaciones del 75 y del 87. Si se llegase a un acuerdo sobre la cesión de ese territorio a Bolivia, el ferrocarril podría convertirse en el principal medio de comunicación entre el puerto y el resto del territorio boliviano.

En el entendido de que la agenda de discusión que se ha abierto es sin exclusiones, pero también sin condicionamientos, el tema de una posible venta de gas natural de parte de Bolivia a Chile

y de una mayor integración energética entre los dos países no fue incluido en la agenda de la reunión por decisión expresa de la delegación chilena. El punto 4° del Referéndum aprobado por la ciudadanía boliviana el 18 de junio de 2004 establece claramente que el gas natural debe utilizarse como recurso estratégico para cualquier negociación que lleve a cabo Bolivia para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico y, por ello, Chile, que busca su independencia energética, ha preferido no ver condicionado su abastecimiento energético a una negociación marítima.

Resulta evidente, en todo caso, que, bien manejado, el gas natural puede ser un elemento facilitador de cualquier negociación, porque convertiría a Bolivia en una segura y permanente fuente de abastecimiento energético para Chile y dotaría a Bolivia de un importante mercado para su producción hidrocarburífera. La confianza mutua estaría sustentada en la mutua dependencia y, por supuesto, en la solución definitiva del problema marítimo.

Una vez que Bolivia y Chile vayan superando estos escollos, habiéndose o no reestablecido las relaciones diplomáticas, tendrá que llegar el momento de discutir cómo iniciar una discusión seria y definitiva que permita ingresar en una nueva negociación marítima.

Bolivia debe partir de la base de que Chile no aceptará ninguna revisión del Tratado de 1904. Personalmente, creo que la revisión es innecesaria, ya que la cesión de un territorio al sur de la actual frontera entre Chile y Perú no está sujeta al Tratado entre Bolivia y Chile. Es más, di-

cha cesión sí está prevista en el Art. 1° del Protocolo complementario al Tratado de 1929 entre Chile y Perú, en el que se advierte que cualquier cesión a una tercera potencia (que no podría ser otra que Bolivia) deberá ser acordada entre los dos países. Por lo tanto, solo se requiere de un nuevo Acuerdo que complemente el Tratado de 1904.

En segundo lugar, Bolivia debe asumir que Chile, para cederle la franja territorial mencionada, solicitará muy presumiblemente una compensación territorial, como ya hizo en las negociaciones del 75. Y Bolivia debe estar preparada para darle una respuesta. Si la respuesta es negativa, tendrá que imaginar otro tipo de compensaciones. Una de esas posibles compensaciones está implícita en el Referéndum del ex Presidente Mesa.

Bolivia puede, desde luego, solicitar también un enclave en territorios al sur de aquellos sujetos al Tratado de 1929, para evitar la incorporación del Perú en la mesa de negociaciones, porque sobre ellos no pesa la cláusula de acuerdo previo entre Chile y Perú. La respuesta más que probablemente será negativa, porque un enclave significaría el corte de la continuidad territorial marítima chilena.

Es mejor avanzar pues sobre lo que ya se ha construido previamente. Y la base fundamental es la franja territorial. Solo así Bolivia podría contar con un territorio soberano, útil y con continuidad territorial hacia Bolivia. No en vano el Canciller Choquehuanca, recogiendo los planteamientos hechos por Siles del Valle en las dos Asambleas Generales previas, ha reiterado esta posición en su discurso sobre

el punto 5° de la Agenda «Problema Marítimo Boliviano» de la OEA, en República Dominicana, en junio de este año.

No se pretende entregar el puerto de Arica a Bolivia sino que se administre en forma conjunta.

Es necesario destacar el asunto de la utilidad, pues de poco le serviría a Bolivia un territorio que no le permitiera un acceso real a un puerto. Ese puerto existe y está en Arica. No pretendo señalar que el puerto tenga que ser entregado a Bolivia, situación que resultaría inaceptable para Chile. Pienso más bien, en la administración conjunta, bajo soberanía chilena, del puerto o de al menos algunos de sus muelles y de la infraestructura del puerto. Sería absurdo pensar en la construcción de una nueva dársena, pues, tomando en cuenta que la mayor parte de la carga que por el puerto transita es boliviana, una nueva instalación portuaria conllevaría un altísimo costo económico para Bolivia y el virtual ahogo de Arica.

¿Es acaso todo esto impensable? Quiero suponer que no, aunque todos los intentos previos de llegar a un acuerdo hayan fracasado. Se requiere de voluntad política. Y esa voluntad política existe en ambas partes. Hoy, al parecer, *más que nunca*. Aun si el gobierno chileno, más allá de aceptar que el tema forme parte de la agenda bilateral, todavía debe expresar abiertamente su disposición para iniciar una nueva negociación.

Faltaría, sin embargo, emprender una tarea ardua, quizá más difícil que la de la

negociación misma, que es la de trabajar con la opinión pública de ambos países. Para ello debería hacerse un esfuerzo máximo de difusión de la información a todos los sectores de la sociedad, guardando, desde luego, cierta confidencialidad sobre el avance de las negociaciones. Solo de este modo podrá lograrse el compromiso de la ciudadanía con el proceso. Sin este esfuerzo de transparencia y comunicación se corre el riesgo de una tratativa demasiado cerrada que después no cuente con la credibilidad de sus respectivos pueblos.

Si Bolivia y Chile logran finalmente llegar a un acuerdo, Chile tendrá que hacer la consulta correspondiente al Perú, tal como establece el Protocolo comple-

mentario del Tratado de 1929. No es un tema intrascendente tampoco para el Perú, qué duda cabe. Y por ello el nuevo gobierno peruano, que inicia su gestión coincidentemente también en este año, tendría que ser informado progresivamente a medida que avance cualquier tratativa.

Solo así podrá pensarse en una solución práctica y positiva para todos los actores de la Guerra del Pacífico. Una solución moderna, basada en la integración, que busque el verdadero desarrollo de una de las regiones más empobrecidas de la región sudamericana. Una solución que favorezca a Bolivia y a Chile, pero también al Perú. Una solución que no termine en la firma de acuerdos, sino que se potencie a partir de ellos.